choix IRPP

Politique familiale

Vol. 7, n° 3
Avril 2001
ISSN 0711-0685

Carole Vincent

Directrice de recherche
IRPP

Frances Woolley

Professeure d'économique
Université Carleton

Les Familles Canadiennes et le Fisc : une Question d'Équité

Carole Vincent
Mot de la directrice de recherche 2

Introduction 4

Contexte et principes 5

Évaluation des dispositions actuelles et propositions de réforme 14

Le traitement fiscal des frais de garde d'enfants 14

Le traitement fiscal des familles avec enfants 21

La famille comme unité d'imposition 37

Conclusion 46

Mot de la directrice de recherche

Ces dernières années, les conséquences que notre système d'imposition entraîne pour les familles canadiennes ont suscité un large débat et fait émerger, en matière de politique familiale, diverses propositions de réforme actuellement à l'étude. Certains analystes considèrent que notre régime fiscal favorise les familles à deux revenus, au détriment des familles où l'un des parents choisit de rester à la maison pour s'occuper des enfants. Les tenants de cette opinion, estimant les parents mieux placés que quiconque pour fournir aux enfants les soins dont ceux-ci ont besoin, appuient souvent les politiques qui visent à aider financièrement les parents qui restent à la maison. D'autres, au contraire, soutiennent que les services de garde subventionnés pour toutes les familles procurent à celles-ci de plus nets avantages, sur le plan social comme sur le plan économique. Par souci d'équité, certains recommandent le rétablissement d'une exemption fiscale pour la garde d'enfants. D'autres, enfin, prônent un système universel de prestations pour enfants à charge : selon eux, toute politique d'aide aux familles devrait être fondée sur la reconnaissance des avantages collectifs que la société retire des enfants.

Certains opposants au régime actuel jugent inéquitable le fait que des familles gagnant le même revenu total ne versent pas les mêmes impôts selon qu'elles font partie d'un ménage à un seul revenu ou d'un ménage à deux revenus. Mais cette comparaison fait problème, en ce qu'elle ne reconnaît aucune valeur financière aux biens et services que fournit le parent qui ne travaille pas à l'extérieur de la maison. Une famille dont l'un des parents gagne 30 000 $ sur le marché du travail alors que l'autre reste à la maison dispose d'un revenu discrétionnaire supérieur à celui d'une famille où les deux parents, travaillant à temps complet à l'extérieur de la maison, gagnent chacun 15 000 $.

D'autres, de plus en plus nombreux, tombent dans la même erreur quand ils réclament que la déduction pour frais de garde d'enfants soit étendue aux familles qui n'encourent pas de tels frais; c'est oublier que cette déduction a pour but de prendre en compte les coûts directs encourus par les parents pour gagner un revenu. La déductibilité des frais de garde crée un système d'imposition qui est neutre, c'est-à-dire qu'il ne favorise ni la garde à domicile par le parent ni la garde en services de garde. Par ailleurs, on surévalue souvent, dans ce débat, les avantages fiscaux que cette disposition confère effectivement aux parents qui ont recours aux services de garde puisque la déduction moyenne réclamée à ce titre est inférieure à 2 000 $ par enfant : on est loin des « 7 000 $ de revenu non imposable », chiffre souvent avancé pour déclarer injuste la déduction pour frais de garde d'enfants.

Les auteures de cette étude, en élucidant les notions d'*équité* et d'*efficacité* telles qu'on les utilise en économique, tentent de résoudre le paradoxe suivant : comment, à partir des mêmes notions d'équité et d'efficacité, les défenseurs de diverses propositions en matière de politique familiale au Canada en arrivent-ils à des conclusions aussi divergentes ? Carole Vincent (directrice de recherche à l'IRPP) et Frances Woolley (professeure d'économique à l'Université Carleton), après un tour d'horizon des recherches effectuées récemment sur l'économie des familles, livrent ici une étude exhaustive des principales questions entourant la fiscalité des familles. Elles étudient l'ensemble des dispositions du régime fiscal qui touche les familles canadiennes, analysent les choix politiques qui sous-tendent ce régime et proposent des options de réforme.

Tout en reconnaissant que le système actuel remplit correctement certaines fonctions qu'on en attend, les auteures lui reprochent son incapacité de reconnaître à leur juste valeur les responsabilités et les coûts encourus par tous les parents pour élever leurs enfants. Les mesures récemment mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté chez les enfants ont créé des iniquités entre les familles et compromis l'efficacité économique.

Vincent et Woolley recommandent l'universalisation des prestations fiscales pour enfants – seule façon, selon elles, de pallier les deux principaux problèmes du système actuel. D'une part, on rétablirait l'équité entre les familles, en étendant à tous les enfants canadiens les avantages du système actuel de prestations; d'autre part, on réduirait les taux marginaux effectifs d'imposition qui alourdissent la fiscalité des familles avec enfants, taux qui résultent de la récupération par le fisc des prestations versés aux familles à mesure que leur revenu augmente. À la lumière des principes d'équité et d'efficacité économique, les auteures voient dans l'universalisation la meilleure orientation à prendre.

Note : Cette étude est parue en anglais sous le titre « Taxing Canadian Families: What's Fair, What's Not » (juillet 2000). La présente version inclut une mise à jour des données et résultats. Elle tient compte des changements touchant la fiscalité des familles annoncés dans le Budget fédéral du 28 février 2000 et dans l'Énoncé économique et mise à jour budgétaire du 18 octobre 2000.

Personnel de recherche de l'IRPP
Hugh Segal (président)
Sarah Fortin
Paul Howe
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

Vice-présidente, gestion
Suzanne Ostiguy McIntyre

Production
Chantal Létourneau

Conception
Schumacher Design

Impression
Brown Book Company (BBC) Limited

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal, Québec H3A 1T1
Téléphone: 514-985-2461
Télécopieur: 514-985-2559
Courriel: irpp@irpp.org
Site web: www.irpp.org

Introduction

Depuis le début des années 1980, les familles avec enfants ont senti croître la pression financière exercée sur elles. Les jeunes adultes, qui sont à la tête de la plupart des familles comptant de jeunes enfants, ont vu décliner leur revenu réel moyen et leur revenu relatif[1]; chez les hommes de tous âges, le taux d'emploi a chuté; et l'on a vu grimper le taux de familles monoparentales[2]. La combinaison de ces facteurs a rendu économiquement vulnérables un nombre croissant d'enfants : selon une étude menée par Statistique Canada et par le ministère du Développement des ressources humaines, c'est le groupe des enfants de moins de 14 ans qui, en 1995, faisait face au risque le plus élevé de vivre dans un ménage à faible revenu (calculé après impôts et transferts)[3].

Pour contrer les difficultés qu'éprouvaient les jeunes familles, le gouvernement canadien a aboli certaines dispositions universelles (comme les allocations familiales et certains crédits d'impôt pour enfants) et réorienté vers les familles à faible revenu les ressources financières ainsi dégagées. Grâce à l'éventail des nouveaux programmes mis en place, certaines familles bénéficient aujourd'hui de prestations adéquates — et même généreuses. Mais d'autres familles — en particulier celles qui ont des enfants plus âgés, celles qui ne confient pas leurs enfants à des services de garde régie et celles dont les revenus se situent au-dessus de la moyenne — sont traitées par le fisc comme si elles n'assumaient à cet égard aucune responsabilité. La disparité des avantages entre les diverses catégories de familles a suscité chez celles-ci un sentiment général d'injustice et d'iniquité. Le temps est donc venu d'étudier l'ensemble du régime fiscal auquel sont soumises les familles canadiennes, de revoir les choix politiques sous-jacents à ce régime, et d'analyser les réformes à mettre en œuvre. La présente étude résume un large éventail de recherches récentes sur l'économie des familles et propose une analyse cohérente, sur le plan économique, des principales questions liées à la fiscalité de la famille.

Puisque l'individu constitue l'unité fondamentale du système fiscal canadien, pourquoi, dès lors, entretenir un débat autour du traitement fiscal accordé aux familles ? Il y a à cela plusieurs raisons. La première est que, les enfants n'étant pas considérés comme des entités distinctes aux fins de l'impôt, le traitement fiscal accordé aux familles révèle l'attitude de la société face aux coûts de l'éducation des enfants et au partage de ces coûts entre les membres de la société. Deuxième raison : s'il est vrai que la production de biens et de services au sein de la famille constitue une précieuse contribution à la santé économique du pays, on se doit d'en tenir compte dans le régime fiscal. Troisièmement, la famille est, dans une certaine mesure, un lieu de partage des ressources. Pour toutes ces raisons, nombre d'analystes voient dans le revenu global de la famille une base plus adéquate pour mesurer la capacité de payer des impôts; dans cette optique, la famille, plus que l'individu, apparaît comme l'unité fondamentale du système fiscal.

L'analyse que nous présentons ici s'appuie sur l'évaluation en profondeur de trois aspects principaux de l'économie et de la fiscalité familiale. En d'autres termes, nous proposons des réponses aux trois questions suivantes :

- Notre système fiscal reconnaît-il l'ampleur des responsabilités et des coûts qu'implique la charge d'enfants ?
- Les programmes d'aide aux familles avec enfants comportent-ils des transferts raisonnables en faveur des familles à faible revenu avec enfants, sans exercer de pressions indues sur les taux marginaux effectifs d'impo-

101-05266/

sition auxquels les familles sont soumises ?

- Dans l'évaluation de la capacité d'une famille de payer des impôts, le régime fiscal tient-il compte de façon adéquate de la situation familiale, de l'apport de chacun au revenu familial, et des économies d'échelle que permet le partage des biens et des services entre les membres d'une même famille ?

Nous verrons que le traitement fiscal accordé aux familles canadiennes comporte plusieurs aspects positifs. D'autres aspects, par contre, appellent des améliorations, dans la mesure où le régime ne reconnaît pas à leur juste valeur les responsabilités qu'assument toutes les familles avec enfants. Le changement le plus urgent serait le rétablissement d'un programme universel d'aide fiscale aux familles avec enfants. Cette universalité permettrait de traiter plus équitablement toutes les familles — avec ou sans enfants —, tout en réduisant les coûts d'inefficacité qui découlent du niveau trop élevé des taux marginaux effectifs d'imposition auxquels sont soumises les familles avec enfants.

Contexte et principes

Dispositions relatives aux familles dans le système fiscal canadien

Dans le système canadien d'impôts et de transferts, il n'existe actuellement aucune disposition qui reconnaisse de façon universelle les charges qui incombent aux parents. Pourtant, il n'en a pas toujours été ainsi. En 1945, le gouvernement canadien mettait en place un régime d'allocations familiales, payables à tous les parents sans égard à leur revenu ou à leur fortune. Deux ans plus tard, on instaurait une exemption fiscale pour chaque enfant à charge; puis en 1972 apparaissait la déduction au titre des frais de garde d'enfants. À l'époque, toutes les mères travaillant à l'extérieur de la maison étaient admissibles à la déduction, mais pas tous les pères.

Dans les années qui suivirent, l'évolution du traitement fiscal des allocations familiales refléta le souci de réserver en priorité aux familles à faible revenu les avantages fiscaux liés à l'éducation et à la garde d'enfants. C'est ainsi qu'en 1974 on rendit imposables les allocations familiales, faisant de celles-ci un avantage sélectif. Bien qu'une bonne partie des allocations était versée aux familles à faible revenu — certaines ne gagnant pas assez pour payer des impôts et d'autres gagnant juste assez pour être soumises au taux d'imposition marginal le plus bas —, les familles dont le revenu se situait dans les fourchettes supérieures recevaient des allocations qui décroissaient à mesure que leur revenu augmentait.

Le crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge, instauré en 1979, constitua une aide supplémentaire pour les familles à revenu faible ou moyen. Les montants de crédit d'impôt étaient calculés en fonction du revenu familial selon une méthode assez rudimentaire. Ils étaient versés aux familles dont le revenu se situait au-dessous d'un seuil déterminé, et le fisc les récupérait lorsque le revenu excédait ce seuil.

Jusqu'à 1988, les allocations familiales devaient être incluses dans le revenu de la personne qui réclamait une exemption personnelle pour cet enfant. En pratique, il y avait toujours intérêt à ce que celui des parents qui gagnait le revenu le plus élevé se déclare bénéficiaire des allocations et réclame l'exemption, en autant que cette dernière dépassa les allocations reçues. Toutefois, en transformant l'exemption en crédit d'impôt, la réforme fiscale de 1988 rendit moins avantageux le recours à cette pratique pour plusieurs parents. Pour les contribuables soumis à un taux d'imposition

supérieur au taux du crédit, l'impôt à payer sur les allocations familiales dépassait l'allégement fiscal représenté par le crédit d'impôt pour enfant.

Dans son budget de 1989, le gouvernement fédéral introduisit une disposition grâce à laquelle il récupérerait dorénavant les allocations familiales (de même que les prestations de sécurité de la vieillesse) versées aux contribuables à revenu élevé. Bien que les allocations familiales fussent presque invariablement versées à la mère, leur remboursement était basé sur la déclaration de celui des deux conjoints qui gagnait le revenu le plus élevé. Cette disposition contribua à miner, dans l'opinion publique, l'appui dont jouissait le programme puisque les pères, dont le revenu était le plus élevé dans la majorité des foyers[4], devaient rembourser des allocations qu'ils n'avaient jamais personnellement touchées.

En 1993, le gouvernement fédéral mit en place une réforme majeure des prestations pour enfants, en remplaçant par la Prestation fiscale canadienne pour enfants trois programmes distincts concernant les enfants : les allocations familiales, le crédit d'impôt non remboursable pour enfant à charge de moins de 18 ans, et le crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge. Cette prestation fiscale comprenait, en plus d'un montant de base, un supplément du revenu de travail pour les familles à faible revenu.

La prestation fiscale pour enfants s'est enrichi par la suite pour devenir en 1998, après entente entre le gouvernement fédéral et les provinces (à l'exception du Québec), le programme de Prestation nationale pour enfants. Celui-ci comprend une prestation de base (la Prestation fiscale canadienne pour enfants ou PFCE), une prestation supplémentaire accessible à toutes les familles à faible revenu, quelle que soit la source de revenu (le Supplément de la prestation nationale pour enfants), ainsi que divers programmes provinciaux destinés aux familles à revenu faible ou modeste.

Par des compromis successifs, on est ainsi venu à créer un certain nombre de programmes répondant à des objectifs différents et touchant des clientèles variées. Le tableau 1 énumère ces programmes et mentionne, pour chacun d'eux, son objet ainsi que son coût approximatif pour l'année 2000. Selon les barèmes en vigueur depuis juillet 2000, la Prestation fiscale canadienne pour enfants comporte un crédit de base annuel de 1 104 $ par enfant, avec un supplément de 77 $ pour le troisième enfant et pour chaque enfant subséquent. Elle comporte aussi un supplément de 219 $ pour chaque enfant âgé de moins de sept ans, supplément duquel il faut soustraire 25 p. 100 de toutes les dépenses en frais de garde d'enfants pour lesquels une déduction est réclamée. Le montant de base étant fonction du revenu gagné, la prestation fiscale de base se réduit graduellement lorsque le revenu familial dépasse 30 004 $; pour une famille d'un ou de deux enfants, la prestation disparaît totalement quand le revenu familial net atteint 74 164 $ par année. Quant au Supplément de la prestation nationale pour enfants, il prévoit jusqu'à 977 $ pour les familles avec un enfant, plus des sommes supplémentaires pour chaque enfant subséquent. Le fisc récupère ce supplément lorsque le revenu familial dépasse 21 214 $, et l'échelle des bénéfices est ainsi faite que seules les familles ayant un revenu inférieur à 30 004 $ sont admissibles à quelque supplément. Comme on le voit, la Prestation fiscale canadienne pour enfants s'adresse aux familles à revenu faible ou modeste.

La déduction pour frais de garde d'enfants permet aux familles de déduire annuellement, en frais de garde, jusqu'à 7 000 $ pour chaque enfant de moins de sept ans — et jusqu'à 4 000 $ pour chaque enfant agé entre sept et 16 ans. Le budget fédéral de février 2000 a fait passer de 7 000 $ à 10 000 $ la déduction pour frais de garde d'enfants dans le cas des familles dont l'enfant est admissible au crédit d'impôt pour personnes handicapées. Bien que toutes les familles dont l'un des parents travaille à

Tableau 1
Dispositions fiscales fédérales relatives aux familles, Canada, 2000

Programme	Description	Coût approximatif (en millions $)
Prestation fiscale canadienne pour enfants	Calculée pour chaque enfant en fonction du revenu ♦ supplément pour le troisième enfant et les enfants subséquents ♦ supplément pour enfants en bas âge (récupéré selon les frais de garde réclamés en déduction)	6 930
Supplément de la Prestation nationale pour enfants	Calculé pour chaque enfant en fonction du revenu	(inclus dans le montant ci-haut)
Déduction pour frais de garde d'enfants	Déductibilité des frais encourus ♦ limites d'admissibilité selon l'âge des enfants	515
Crédit pour conjoint et Équivalent du crédit pour conjoint	Crédit d'impôt non remboursable, calculé en fonction du revenu	1 850
Crédit pour personne déficiente à charge	Crédit d'impôt non remboursable, calculé en fonction du revenu	7
Régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR) au profit du conjoint	Possibilité de cotiser au REER du conjoint	Non disponible
Transfert des crédits pour études et frais de scolarité	Transfert de la fraction inutilisée des crédits d'impôt pour études et frais de scolarité entre les membres d'une même famille	435
Transfert du crédit pour personnes handicapées	Transfert de la fraction inutilisée du crédit pour personnes handicapées entre les membres d'une même famille	Non disponible
Transfert des crédits pour dons de bienfaisance et pour frais médicaux	Possibilité de regrouper, aux fins de l'impôt, les dons de bienfaisance et les frais médicaux de tous les membres d'une même famille	Non disponible
Régime enregistré d'épargne-études (REÉÉ)	Avantages fiscaux accordés aux parents pour les épargnes qu'ils font en prévision des études post-secondaires de leurs enfants	135

Source : Gouvernement du Canada, *Dépenses fiscales et évaluations du gouvernement du Canada 2000*, Ottawa, ministère des Finances, septembre 2000.

l'extérieur de la maison puissent recourir à cette disposition, la déduction pour frais de garde confère un avantage fiscal plus élevé aux familles à revenu élevé puisque celles-ci sont soumises à des taux d'imposition marginaux plus élevés. Ainsi, grâce à la déduction pour frais de garde, un parent qui serait soumis à un taux d'imposition marginal de 45 p. 100 et qui déclarerait 7 000 $ en frais de

garde verrait réduire de 3 150 $ ses impôts à payer. Un parent qui serait soumis à un taux d'imposition marginal de 25 p. 100 et qui déclarerait aussi 7 000 $ en frais de garde verrait réduire de 1 750 $ ses impôts à payer. La déduction pour frais de garde d'enfants vise à fournir une aide fiscale aux familles qui ont recours à des services de garde. Elle procure donc surtout des avantages aux familles à deux revenus ainsi qu'aux familles monoparentales, particulièrement celles dont les enfants sont en bas âge.

Le crédit pour conjoint à charge est un crédit non remboursable, en vertu duquel on déduit, de l'impôt total à payer, la somme de 6 140 $ multipliée par le taux d'imposition de la première fourchette, soit 17 p. 100 selon les dispositions en vigueur en 2000. Pour un contribuable soumis au taux marginal combiné fédéral et provincial de base, soit 25 p. 100 (en supposant que l'impôt provincial représente en moyenne 50 p. 100 de l'impôt fédéral), le crédit pour conjoint à charge réduirait de 1 535 $ l'impôt total. On soustrait de ce crédit une somme représentant 17 p. 100 de la différence entre le revenu du conjoint et le seuil de 606 $. Par conséquent, le crédit devient égal à zéro lorsque le revenu net du conjoint à charge dépasse 6 754 $. Le crédit pour conjoint à charge fournit une aide fiscale aux familles biparentales où l'un des conjoints ne travaille pas à l'extérieur de la maison, pour quelque raison que ce soit. L'équivalent du crédit pour conjoint se calcule de la même façon; le parent sans conjoint y est admissible pour le premier enfant âgé de moins de 18 ans. Quant au crédit pour personne handicapée à charge, on peut le réclamer pour un proche dont on a la charge, qui a plus de 17 ans et qui a une déficience physique ou mentale.

Une autre forme d'aide fiscale aux familles vient de diverses mesures qui visent à réduire le fardeau fiscal en transférant une partie du revenu imposable d'un membre d'une famille à un autre. Par exemple, l'un des conjoints peut verser des cotisations au Régime enregistré d'épargne retraite (REÉR) de l'autre conjoint, transférant ainsi au conjoint qui gagne le moins le revenu de retraite du conjoint qui gagne le plus — ce qui réduit l'impôt total à payer. De même, la fraction non utilisée de certains crédits d'impôt non remboursables (crédit pour personnes handicapées, crédit en raison de l'âge, crédit pour revenu de pension, crédit pour frais de scolarité et crédit pour études) est transférable au conjoint ou au parent du contribuable. Une autre disposition vient encore réduire l'impôt total à payer par la famille : c'est la possibilité de regrouper dans la déclaration d'un des deux conjoints tous les dons de bienfaisance ou tous les frais médicaux de l'un et de l'autre. Enfin, le Régime enregistré d'épargne-études (REÉÉ) procure des avantages fiscaux aux parents qui mettent de l'argent de côté pour les études de leurs enfants. Le système fiscal reconnaît ainsi le principe du partage des revenus entre conjoints ainsi qu'entre parents et enfants.

De tous les programmes fiscaux, celui qui représente le plus fort manque à gagner pour le gouvernement fédéral est la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Ce programme a coûté près de sept milliards $ en 2000, selon le rapport du ministère des Finances sur les dépenses fiscales. Le deuxième poste en importance est constitué du crédit pour conjoint (ou pour son équivalent), soit 1,85 milliards $. La déduction pour frais de garde d'enfants, qui est souvent au cœur des débats sur la politique familiale au Canada, coûte au gouvernement fédéral 515 millions $. Ce montant relativement modeste s'explique par deux facteurs. D'abord, seulement un certain nombre de parents confient la garde de leurs enfants à des personnes ou à des établissements qui leur fournissent les reçus exigés par le fisc pour pouvoir se prévaloir de la déduction. Deuxième facteur : la plupart des parents dépensent, pour la garde d'enfants, sensiblement moins que le montant maximum admissible à la déduction pour frais de garde.

Perspective internationale

Le tableau 2 résume les dispositions relatives à la famille, selon les systèmes d'impôts et de transferts en vigueur dans les pays du G-7 et dans certains autres pays de l'OCDE. Les prestations universelles aux familles avec enfants (aussi appelées « démo-subventions ») sont des transferts monétaires payés directement aux parents, sans égard au niveau de revenu. Parmi les pays du G-7, seuls la France, le Japon et le Royaume-Uni soutiennent ainsi toutes leurs familles avec enfants — encore que cette pratique souffre quelques restrictions : en France selon le nombre d'enfants, au Japon selon l'âge de ceux-ci. La Belgique, l'Irlande et la Suède ont, elles aussi, mis en place des prestations universelles pour enfants, mais il n'existe rien de tel en Australie. De tous les 29 pays membres de l'OCDE, seulement cinq autres entretiennent de tels régimes : le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, la Norvège et les Pays-Bas.

L'aide fiscale ciblée à l'intention des familles prend diverses formes, que ce soient des réductions d'impôt au titre de la famille (appelées aussi exemptions) ou des crédits d'impôt (remboursables ou non-remboursables) calculés en fonction du revenu. Les montants des allégements ainsi consentis dépendent de facteurs divers — comme le niveau de revenu ou la situation familiale — et non pas des dépenses encourues par le contribuable à des fins particulières. À l'exception de la Suède, tous les pays mentionnés dans le tableau 2 ont inscrit, dans leur régime fiscal, des dispositions de ce genre en faveur des familles.

Tous les pays du G-7 (sauf le Japon, sur lequel l'information manquait au moment de notre recherche) consentent une aide fiscale — sous forme de déductions ou de crédits d'impôt — pour certaines dépenses encourues pour les enfants, comme les frais de garde ou d'études. La Belgique admet, elle aussi, une déduction pour frais de garde d'enfants mais ni l'Australie, ni l'Irlande, ni la Suède ne le font.

Enfin, la plupart des pays intègrent à leur régime fiscal un certain nombre de dispositions qui prennent en compte la situation familiale du contribuable. Ces dispositions permettent, aux fins de calcul de l'impôt, certaines formes de transfert ou de partage des revenus à l'intérieur du ménage, et peuvent aller jusqu'à un système d'imposition fondé sur le revenu familial. Dans les sections qui suivent, nous examinerons plus en détail ces diverses dispositions fiscales.

Principes économiques

Au Canada, on étudie actuellement un large éventail de propositions de réforme, qui vont de la réévaluation de la déduction pour dépenses en frais de garde jusqu'à une reconnaissance universelle des responsabilités et coûts liés à l'éducation des enfants. Certes, les tenants des diverses options font tous appel à des notions d'équité ou de justice, et l'on constate une remarquable similitude dans le langage utilisé pour définir le traitement à accorder aux familles; mais il est intéressant de remarquer qu'ils arrivent à des conclusions fort différentes. Pour démêler ce casse-tête, il faut d'abord comprendre le sens que l'on prête, en économique, à la notion d'*équité*.

On distingue en définitive deux formes d'équité : l'équité horizontale et l'équité verticale. L'équité horizontale nous renvoie au principe selon lequel toutes les personnes ayant une égale « capacité de payer des impôts » devraient être soumises aux mêmes obligations fiscales. Personne ne conteste la nécessité, pour le système fiscal canadien, de respecter ce principe d'équité horizontale; ce qui est au centre du débat, c'est l'interprétation de ce principe. Celui-ci exige-t-il qu'on ne doive pas tenir compte de la situation familiale du contribuable ? Autrement dit, toutes les personnes gagnant le même revenu doivent-elles payer le même montant d'impôts — qu'elles vivent seules

Tableau 2
Dispositions fiscales relatives aux familles, dans divers pays de l'OCDE

Pays du G-7 (Année d'imposition)	Prestations universelles aux familles avec enfants	Aide fiscale ciblée à l'intention des familles	Aide fiscale pour dépenses liées aux enfants	Dispositions relatives à la famille comme unité d'imposition
Canada (2000)	Aucune	Prestation fiscale pour enfant, calculée en fonction du revenu Crédit d'impôt pour conjoint à charge (ou crédit équivalent, dans le cas d'une famille monoparentale) et pour personnes handicapées à charge	Frais de garde d'enfants Frais de scolarité et d'études pour enfants à charge	Crédit d'impôt pour conjoint à charge (ou crédit équivalent dans le cas d'une famille monoparentale) Transfert de crédit d'impôt entre les membres d'une même famille Dispositions relatives à des régimes d'épargnes
France (1999)	Prestations pour enfants (familles de deux enfants ou plus)	Système du quotient familial	Frais de garde d'enfants Frais de scolarité (cours secondaire) pour enfants à charge	Partage des revenus selon le système du quotient familial
Allemagne (1996)	Aucune	Crédit d'impôt pour enfants Réduction d'impôt pour le chef d'une famille monoparentale occupant avec ses enfants la maison qu'il possède	Frais de garde d'enfants, pour familles monoparentales Frais liés aux études	Fractionnement du revenu (facultatif)
Italie (1996)	Aucune	Prestation pour enfants, calculées en fonction du revenu Crédit d'impôt pour enfants, conjoint et autres personnes à charge	Frais de scolarité	Dispositions relatives au conjoint et aux autres personnes à charge
Japon (1997)	Prestations pour enfants de moins de trois ans	Réduction d'impôt pour enfants, conjoint et autres dépendants	Non disponible	Dispositions relatives au conjoint et aux autres personnes à charge
Royaume-Uni (1999)	Prestations pour enfants, avec supplément pour les familles monoparentales[1]	Réduction d'impôt pour couples mariés et pour familles monoparentales Crédit d'impôt pour travailleurs avec enfants	Non disponible	Dispositions relatives aux couples mariés
États-Unis (1999)	Aucune	Crédit d'impôt pour enfants, calculé en fonction du revenu Réduction d'impôt pour conjoint à charge, pour enfants à charge fréquentant l'école et pour autres personnes à charge Crédit d'impôt pour travailleurs avec enfants	Frais de garde d'enfants	Fractionnement du revenu (facultatif)

Tableau 2
Dispositions fiscales relatives aux familles, dans divers pays de l'OCDE

Autres pays de l'OCDE	Prestations universelles aux familles avec enfants	Aide fiscale ciblée à l'intention des familles	Aide fiscale pour dépenses liées aux enfants	Dispositions relatives à la famille comme unité d'imposition
Australie (1999)	Aucune	Crédit d'impôt et réduction d'impôt pour couples à un seul revenu, pour enfants à charge et pour familles monoparentales	Aucune	Dispositions relatives au conjoint et autres personnes à charge
Belgique (1998)	Prestations pour enfants	Crédit d'impôt pour enfants à charge, pour familles monoparentales, pour couples à un seul revenu, pour enfants handicapés et pour autres personnes à charge	Frais de garde d'enfants	Partage du revenu selon le système du quotient familial Dispositions relatives aux revenus de biens
Irlande (1999)	Prestations pour enfants	Réduction d'impôt pour veufs et veuves, pour aidants naturels, pour enfants handicapés et pour familles monoparentales	Aucune	Fractionnement du revenu (facultatif)
Suède (1996)	Prestations pour enfants	Aucune	Aucune	Aucune

[1] En avril 2000, on a aboli les réductions d'impôt pour couples mariés et pour familles monoparentales. En avril 2001, on instaurera un crédit d'impôt pour enfants à charge.

Sources : Gouvernement de l'Australie, Australian Taxation Office, Tax Pack 99, http://www.ato.gov.au/level3.asp?placements=AS/IN/PT/PT01; Gouvernement de la Belgique, Ministère des Finances, Statistiques de l'impôt, http://www.minfin.fgov.be; Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, Budget 2000, http://www.fin.gc.ca/budget00/toce/2000/bud2000e.htm; Gouvernement du Canada, Agence des douanes et du revenu du Canada, http://www.ccra-adrc.gc.ca/tax/individuals/menu-e.html; République française, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, http://www.finances.gouv.fr/impots_et_taxes/; République française, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, http://www.social.gouv.fr/htm/dossiers/index.htm; Government of Ireland, Department of Finance, Budget 2000, http://www.irlgov.ie/finance/budget00/index.htm; Gouvernement de l'Irlande, Department of Social, Community and Family Affairs, http://www.dscfa.ie/sws/index.htm; Gouvernement du Japon, Ministère des Finances, http://www.mof.go.jp/english/zei/report2/zc001a.htm/#02; Government of United Kingdom, Her Majety's Treasury, Budget 1999, http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/99/fsbr/budget99.htm; Gouvernement du Royaume-Uni, Department of Social Security, http://www.dss.gov.uk; Gouvernement des États-Unis d'Amérique, Office of Management and Budget, Budget 1999, http://www.whitehouse.gov/omb; République française, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *La protection sociale dans les pays de l'Union européenne, chiffres repères 1998*, Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES), Paris, 1999; C. O'Donoghue et H. Sutherland, « Accounting for the Family in European Income Tax Systems », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, n° 5, 1999, p. 565-598; OCDE, *La situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux*, 1997, éd. 1998; Peter W. Bernstein, *The Ernst and Young Tax Guide*, New York, John Wiley and Sons, 2000.

ou qu'elles partagent leurs revenus avec d'autres, qu'elles profitent ou non des économies liées au partage des biens et des services ?

Le principe d'équité verticale postule que les individus ayant une plus grande « capacité de payer des impôts » doivent assumer une plus grande part du fardeau fiscal. L'équité verticale fonde le caractère progressif du système canadien d'impôt sur le revenu, où la proportion du revenu versée en impôts croît avec le niveau du revenu lui-même. Dans l'application de ce principe d'équité verticale, la difficulté consiste à déterminer *dans quelle mesure* le fisc doit demander plus à ceux qui ont une plus grande capacité de payer.

À l'appui des changements qu'ils suggèrent d'apporter à la fiscalité des familles, tous les tenants des diverses options invoquent aussi des arguments d'efficacité économique. Un système fiscal est efficace quand il minimise les distorsions observables dans le comportement des gens. La décision de se marier ou d'avoir des enfants, la disponibilité face au travail, les décisions en matière d'épargne et d'investissement, et même le choix du mode de garde des enfants : tout cela peut être influencé par des considérations d'ordre fiscal. Car les changements qui surviennent dans les taux d'imposition marginaux déterminent la portion que le fisc prélèvera sur le revenu supplémentaire d'emploi ou sur le rendement des épargnes : plus le taux d'imposition est élevé, plus grand est le coût d'inefficacité. On fait donc souvent face à un arbitrage entre deux objectifs : entre efficacité et équité. La hausse des taux d'imposition, nécessaire pour financer des programmes de redistribution de la richesse qui visent une plus grande équité, entraîne par ailleurs des coûts d'inefficacité en modifiant le cadre dans lequel les individus prennent leurs décisions.

Dans le système d'imposition du revenu des particuliers, la proportion que le fisc prélève sur les revenus provenant du travail infléchit le choix que l'on fait entre travail et loisir. Elle peut aussi influencer de diverses façons les choix relatifs au travail : la recherche d'un emploi rémunéré, ainsi que le nombre d'heures et la somme d'efforts qu'on est prêt à y consacrer. Le niveau d'imposition peut également influencer certains aspects plus qualitatifs des décisions du travailleur — comme l'acceptation ou le refus d'une responsabilité supplémentaire, d'une formation à acquérir, d'une fonction à exercer ou de quelque autre aspect de son travail. De la même façon, le niveau des impôts à payer sur les revenus provenant du capital modifie les choix de chacun quant à la consommation immédiate ou future de biens ou de services, affectant ainsi ses décisions en matière d'épargne et d'investissement.

La sensibilité à des changements dans les taxes, les impôts, les prix ou les salaires varie considérablement d'un individu à l'autre. Par exemple, les effets d'un changement dans les taux de rendement de l'épargne après impôts varieront en fonction de divers facteurs, comme le type d'épargne choisi. Chez les contribuables qui utilisent comme principaux véhicules d'épargne les régimes de retraite publics (tels que le Régime de pensions du Canada ou le Régime de rentes du Québec) ou les régimes de retraite offerts par l'employeur, la réaction face à l'évolution des taux de rendement peut être relativement faible. Car il s'agit là d'épargnes obligatoires faites en vue de la retraite et qui, par définition, sont moins « flexibles » que certains types d'épargnes facultatives — comme l'achat d'actions ou les Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR). Pour l'ensemble de l'économie, le niveau d'épargne globale dépendra du profil de la population, en termes d'âge et de revenu, puisque ces deux facteurs déterminent le mode d'épargne que choisit chaque individu.

De même, plusieurs facteurs déterminent la sensibilité de l'offre de travail aux changements des taux d'imposition. Le principal salarié de la famille (il s'agit souvent d'un homme) réagit d'habitude plus faiblement aux modifications du

niveau de son salaire après impôts; cela tient peut-être à la responsabilité dont il se sent investi de maintenir un certain niveau de vie pour sa famille. Le second salarié (souvent une femme) se montre généralement plus souple, plus sensible à l'évolution des impôts, en particulier lorsque le couple a de jeunes enfants[5]. Il peut aussi y avoir des contraintes institutionnelles, telles que des horaires de travail rigides, qui ne s'appliquent pas uniformément à tous les travailleurs. Ainsi, homme ou femme, le travailleur hautement qualifié a plus de chances d'être bien rémunéré et, de ce fait, a souvent moins de flexibilité quant au nombre d'heures qu'il peut travailler; à l'inverse, le travailleur peu qualifié, surtout s'il travaille à temps partiel, a souvent plus de flexibilité quant aux horaires de travail.

Comme on le voit, la sensibilité face au niveau d'imposition peut varier largement selon l'âge, le sexe, l'occupation, la situation familiale et le revenu. Autrement dit, les effets que tel ou tel projet de réforme fiscale peut avoir en termes de distorsions dans le comportement des individus — et des coûts d'inefficacité qui y sont associés — ne dépendent pas des changements globaux apportés aux taux d'imposition marginaux. Ils dépendent plutôt d'une combinaison de trois facteurs : les changements apportés au taux d'imposition marginal auquel est soumis tel ou tel groupe; la sensibilité que chaque groupe manifeste par son comportement; et l'importance relative de chaque groupe dans la population. Cette distinction s'impose en particulier quand on analyse les effets qu'un projet de réforme de la fiscalité des familles peut entraîner; car, en général, de tels projets impliquent des changements dans les taux d'imposition marginaux pour des groupes bien spécifiques, comme les femmes qui ont des enfants ou les travailleurs à faible revenu avec enfants.

Si les concepts d'équité et d'efficacité, tels que définis ci-dessus, sont communément utilisés dans les débats sur la politique fiscale, certains spécialistes en finances publiques recourent de plus en plus à des concepts plus larges d'équité et d'efficacité. Ainsi, les transformations de la fiscalité peuvent augmenter ou réduire l'efficacité économique par leurs effets sur les coûts administratifs, sur les coûts de se conformer aux lois et règlements et sur les risques de fraude ou d'évitement fiscal. Les dépenses administratives encourues par le fisc pour réglementer et percevoir les impôts contribueront, si elles sont financées par un alourdissement de ces mêmes impôts, à amplifier les distorsions économiques. De même, les frais que les entreprises et les particuliers doivent absorber pour se conformer aux lois fiscales réduisent le bien-être collectif : d'une part en augmentant les coûts de production des biens et des services, d'autre part en accaparant une part du temps disponible pour les loisirs. Les impôts engendrent des coûts d'inefficacité dans la mesure où ils incitent les individus à alléger leur fardeau fiscal, soit par des moyens légaux (l'évitement fiscal), soit par des moyens illégaux (la fraude fiscale). Si le gouvernement récupère par d'autres impôts les pertes ainsi encourues, on voit s'accroître l'ensemble des taux d'imposition ainsi que les distorsions économiques. L'évitement fiscal et la fraude fiscale posent à leur tour des problèmes d'équité, en ce sens que les contribuables n'ont pas tous les mêmes possibilités de recourir à de telles manœuvres. Évitement et fraude sont donc de nature à altérer la répartition du fardeau fiscal entre les diverses classes de revenus, les divers types de familles ou les différents genres d'activités productrices.

Dans l'évaluation d'une politique fiscale, d'autres principes peuvent également entrer en jeu. Ainsi, on peut évaluer la pertinence d'une politique à partir de ses résultats : évaluer, par exemple, dans quelle mesure elle réduit le taux de pauvreté. D'ailleurs, c'était là l'un des principaux objectifs des récentes réformes relatives aux prestations fiscales pour enfants. Un deuxième

critère, dont se préoccupent un nombre croissant d'analystes, est la réduction des inégalités de revenus entre les citoyens : entre les hommes et les femmes, entre les différentes catégories de travailleurs et de familles ou entre les générations.

Dans les récents débats sur la politique fiscale, certains défenseurs de la notion d'équité ont mis l'accent sur le « processus fiscal » lui-même, c'est-à-dire sur le fonctionnement du système, plutôt que sur ses résultats[6]. L'opposition à telle ou telle politique fiscale peut venir, par exemple, de ce qu'on l'estime contraire aux vœux de la majorité de la population ou encore, on y soupçonne un abus de pouvoir de la part du gouvernement. C'est ainsi que, dans sa récente déposition devant la commission des Nations Unies sur le statut de la femme, Beverley Smith remettait en question la légitimité de certaines politiques fiscales canadiennes, alléguant que notre système d'impôt sur le revenu était discriminatoire pour beaucoup de femmes. Selon elle, les femmes qui restent à la maison pour s'occuper des enfants sont victimes de discrimination parce que le système canadien d'impôt sur le revenu ne permet pas au conjoint qui travaille de verser un salaire à celui qui reste à la maison[7].

D'autres groupes commencent à énoncer des principes favorables à l'élimination de toute discrimination sur le plan fiscal. Au sein de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario, le groupe de travail sur les impôts et les femmes a lancé le débat en posant, comme objectif principal du système d'imposition, la « reconnaissance de l'autonomie des femmes ». Selon ce groupe, les dispositions fiscales devraient « traiter les femmes comme des individus distincts — sans égard à leur situation familiale ni, en particulier, à leur partenaire masculin »[8]. Bien que l'on voie mal quelle politique fiscale pourrait faire l'unanimité, la question du respect des droits individuels prend dans ce débat une importance croissante.

Certains analystes, font une distinction entre politique fiscale et politique sociale. Par exemple, selon Kenneth Boessenkool, la politique fiscale a pour objectif d'« élaborer un système équitable et efficace pour percevoir les fonds publics dont les gouvernements ont besoin », alors que la politique sociale a pour but « d'assurer des revenus de transferts aux citoyens moins bien nantis »[9]. Nous récusons cette distinction. Nous croyons que l'évaluation de toute réforme fiscale affectant les familles doit être fondée sur une analyse exhaustive. Un système fiscal qui serait onéreux, inéquitable et trop complexe (ou perçu comme tel) ou encore, qui tendrait à accroître les inégalités entre les revenus et entre les chances de réussite ne devrait pas être mis en œuvre sur la seule base qu'il est « efficace pour percevoir les fonds publics dont les gouvernements ont besoin ».

Dans les sections qui suivent, nous maintiendrons cette perspective globale dans l'évaluation des dispositions du système canadien actuel ainsi que dans les propositions de réforme que nous formulerons. D'entrée de jeu, nous proposons une évaluation d'une disposition fiscale bien simple : la déductibilité des frais de garde d'enfants. Cette disposition peut paraître la moins sujette à controverse, dans la mesure où bien peu de gens en souhaitent la complète abolition. Pourtant, une grande polémique s'est engagée au sujet de cette déduction.

Évaluation des dispositions actuelles et propositions de réforme

Le traitement fiscal des frais de garde d'enfants

La principale disposition que le régime fiscal canadien prévoit pour la garde d'enfants est la déduction pour frais de garde d'enfants. Elle permet au contribuable qui gagne un revenu de travail de déclarer jusqu'à

7 000 $ en frais de garde pour chaque enfant de moins de sept ans, et jusqu'à 4 000 $ pour chaque enfant agé entre 7 et 16 ans. Dans la plupart des cas, la déductibilité est limitée à celui des deux conjoints qui gagne le revenu le plus bas. La valeur de l'avantage fiscal que confère la déduction pour frais de garde dépend du taux d'imposition marginal du déclarant. Prenons deux exemples où les frais de garde s'élèvent à 1 000 $: si le déclarant est soumis à un taux d'imposition marginal combiné (fédéral-provincial) de 25 p. 100, l'impôt se trouve réduit de 250 $; si le taux d'imposition marginal est de 45 p. 100, l'impôt sera réduit de 450 $.

Après son instauration en 1972, la déduction pour frais de garde d'enfants a été largement développée et étendue. C'est seulement en 1983 qu'elle fut limitée à celui des deux conjoints qui gagne le revenu le plus bas. À l'époque, le montant maximum des dépenses admissibles était de 2 000 $ par enfant. Le budget de 1988 porta ce maximum à 4 000 $. Puis le budget de 1992 le haussa à 5 000 $ pour chaque enfant de moins de sept ans, et à 3 000 $ pour chaque enfant dont l'âge se situait entre sept et 14 ans. En 1996, on porta à 16 ans l'âge d'admissibilité des enfants, dans le but déclaré de venir en aide aux personnes monoparentales que leur emploi retient le soir hors de la maison[10]. En 1998, enfin, le seuil de déductibilité fut de nouveau haussé : à 7 000 $ pour chaque enfant de moins de sept ans, et à 4 000 $ pour chaque enfant dont l'âge se situe entre sept et 16 ans. L'ensemble des modifications apportées à cette disposition depuis sa création s'est traduit, pour le fisc fédéral, par une baisse de recettes qui atteignait 515 millions $ en 2000.

Le traitement fiscal que le Canada accorde aux dépenses encourues pour la garde d'enfants est relativement généreux, comparé à celui d'autres pays. Comme le montre le tableau 2, l'Australie, l'Irlande, l'Italie et la Suède ne prévoient à cet égard ni déduction ni crédit d'impôt. Aux États-Unis, l'allégement fiscal ressemble à celui qui est disponible au Canada, mais il cible les ménages à faible revenu. Le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants y est calculé selon un taux de crédit de 30 p. 100 : ainsi, pour une famille gagnant moins de 10 000 $ US et dont les frais de garde s'élèvent à 1 000 $ US, l'impôt à payer se trouve réduit de 30 p. 100 de 1 000 $, c'est-à-dire de 300 $. Ce taux de 30 p. 100 se réduit graduellement à 20 p. 100, lorsque le revenu du contribuable atteint ou dépasse 28 000 $ US. Le crédit maximum est de 2 400 $ US par enfant pour les deux premiers enfants — ce qui, au taux de crédit maximum de 30 p. 100, donne un crédit d'impôt de 720 $ US (soit environ 1 100 $ CND)[11]. Le régime en vigueur aux États-Unis est donc nettement moins généreux que les économies d'impôt rendues possibles par la déduction pour frais de garde d'enfants au Canada.

Le traitement fiscal des dépenses encourues pour la garde d'enfants suscite au Canada à la fois des critiques et des éloges — et cela de formations politiques d'allégeances diverses. Au début de 1999, le Parti réformiste (qui deviendra l'Alliance canadienne) recommandait, dans le cas des contribuables à revenu élevé, de réduire la valeur de la déduction pour frais de garde d'enfants en la transformant en un crédit d'impôt[12]. Par la suite, l'Alliance canadienne a rejeté cette option pour privilégier l'introduction d'une exemption fiscale pour enfants à charge. Dans le cadre des travaux de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (créée à l'instigation du Nouveau parti démocratique), le groupe de travail sur les impôts et les femmes a aussi sévèrement critiqué la déduction pour frais de garde d'enfants. Dans un rapport déposé en 1992, le groupe de travail écrivait ce qui suit :

> « On doit repenser, pour la rendre plus équitable, l'aide apportée sous forme de déduction fiscale. En particulier, il faut transformer en un crédit d'impôt remboursable la déduction actuelle pour frais de garde d'enfants, et en augmenter les montants admis-

sibles pour qu'ils correspondent mieux aux dépenses réelles qu'implique la garde d'enfants. Les parents devraient être admissibles à un crédit minimum, sans avoir à produire de reçus pour fins d'impôt[13]. »

Faut-il modifier le traitement fiscal des dépenses encourues pour la garde d'enfants ? La déduction pour frais de garde est-elle équitable et efficace ? Sinon, quels changements faut-il y apporter ? Un bon moyen d'évaluer sa pertinence serait d'analyser ses effets de redistribution.

Effets de redistribution de la DFGE

Le tableau 3 montre la répartition des dépenses que les contribuables canadiens ont encourues pour la garde d'enfants et pour lesquelles ils ont réclamé une déduction. La répartition, établie selon la catégorie de revenu des déclarants, montre à la fois les sommes déclarées par famille et les sommes déclarées par enfant[14]. En 1997, les parents déclaraient en moyenne 2 625 $ pour frais de garde d'enfants, soit une moyenne de 1 602 $ par enfant. Qu'il s'agisse de moyennes par déclaration ou de moyennes par enfant, les familles

Tableau 3
Répartition des frais de garde d'enfants (1997)

Revenu des déclarants (en $)	Frais déclarés pour garde d'enfants (en $)	
	Par déclaration	Par enfant
Moins de 10 000	1 276	828
10 000-20 000	2 042	1 254
20 000-30 000	2 513	1 501
30 000-40 000	2 943	1 834
40 000-50 000	3 324	1 998
50 000-100 000	4 178	2 466
100 000 ou plus	4 339	2 484
Total	**2 625**	**1 602**

Source : Calculs établis par les auteures, à partir des Statistiques sur l'impôt des particuliers, éd. 1999 (année d'imposition 1997), formulaire T778, *Calcul de la déduction des frais de garde d'enfants.*

déclarent des dépenses d'autant plus élevées que leur revenu est plus élevé. C'est que la plupart des personnes à revenu élevé ont des heures de travail plus longues et confient la garde de leurs enfants à des personnes ou des établissements plus coûteux. En général, un parent qui gagne entre 20 000 $ et 30 000 $ ne réclame que 2 513 $ de dépenses en frais de garde — ce qui est inférieur de plusieurs milliers de dollars au maximum admissible pour la garde d'enfants.

Les données du tableau 3 montrent que certains analystes surestiment largement les avantages fiscaux que représente le régime canadien de déduction pour frais de garde d'enfants. Si l'on en croit Kenneth Boessenkool[15], par exemple, une famille gagnant deux revenus et ayant deux enfants de moins de sept ans jouirait d'un revenu non imposable de 14 000 $, grâce à la déduction maximale de 7 000 $ par enfant. Or, le tableau 3 révèle une tout autre réalité : la déclaration moyenne n'est que de 1 602$ par enfant (ou 3 204 $ pour une famille de deux enfants). On est bien loin du chiffre avancé par Boessenkool.

Le tableau 4 montre la répartition des familles — selon le type de famille et la catégorie de revenu — en proportion de l'ensemble des familles. Il montre également le montant des dépenses en frais de garde réclamées par les familles en proportion de l'ensemble des dépenses en frais de garde réclamées. Il montre enfin la répartition qui en résulte dans les avantages fiscaux, c'est-à-dire les réductions d'impôts qu'entraine la déduction pour frais de garde d'enfants[16]. On y voit que les familles à deux revenus recourent davantage à la déduction pour frais de garde d'enfants et en tirent de plus grands avantages fiscaux : elles représentent 56 p. 100 de toutes les familles avec enfants et déclarent 91 p. 100 de toutes les dépenses en frais de garde. Environ 52 p. 100 des frais de garde sont déclarés par des familles dont le revenu annuel dépasse 75 000 $ (soit 30 p.100 de toutes les familles), et 82 p. 100 des frais de garde sont

Tableau 4
Effets de redistribution de la déduction pour frais de garde d'enfants (en %, 2000)

Revenu familial (en $)	Familles monoparentales			Couples à un seul revenu			Couples à deux revenus			Total		
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(a)*	*(b)*	*(c)*	*(a)*	*(b)*	*(c)*	*(a)*	*(b)*	*(c)*
Moins de 10 000	0,9	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0
10 000-15 000	1,6	0,2	0,0	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	2,2	0,2	0,0
15 000-20 000	3,8	0,3	0,0	1,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	5,0	0,3	0,0
20 000-25 000	3,3	0,5	0,3	1,7	0,0	0,0	0,7	0,2	0,1	5,7	0,7	0,4
25 000-30 000	2,5	1,3	0,9	2,1	0,0	0,0	1,5	0,5	0,3	6,1	1,7	1,2
30 000-35 000	2,0	1,6	1,4	2,1	0,1	0,0	2,1	1,3	1,1	6,2	3,0	2,5
35 000-40 000	1,3	1,0	1,2	1,9	0,0	0,0	2,3	2,1	1,6	5,5	3,1	2,8
40 000-45 000	1,1	1,2	1,5	1,8	0,0	0,0	3,1	3,6	2,9	6,0	4,8	4,4
45 000-50 000	0,9	1,0	1,3	2,0	0,0	0,0	3,0	3,3	2,6	5,9	4,3	3,9
50 000-75 000	2,0	1,0	1,4	6,1	0,1	0,1	17,7	28,1	24,2	25,8	29,3	25,7
75 000-100 000	0,4	0,3	0,4	2,2	0,1	0,0	13,7	22,0	22,6	16,2	22,3	23,0
100 000-150 000	0,2	0,1	0,1	0,9	0,2	0,2	9,1	21,3	24,5	10,2	21,5	24,8
150 000-200 000	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	1,7	4,8	6,1	2,1	4,8	6,2
200 000 ou plus	0,1	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	1,2	3,8	5,0	1,5	3,9	5,1
Total	**20,1**	**8,5**	**8,4**	**23,6**	**0,6**	**0,4**	**56,3**	**90,9**	**91,1**	**100**	**100**	**100**

(a) Répartition des familles en proportion de l'ensemble des familles

(b) Répartition des frais de garde d'enfants réclamés en proportion du montant total des frais de garde réclamés

(c) Répartition des avantages fiscaux au titre de la déduction pour frais de garde d'enfants en proportion du montant total des avantages fiscaux au titre de la déduction pour frais de garde

Source : Calculs établis par les auteures, à partir de la « Base de données et modèle de simulation de politique sociale » (BD/MSPS) de Statistique Canada.

déclarés par des familles dont le revenu annuel dépasse 50 000 $ (soit 55,8 p. 100 de toutes les familles). Le caractère progressif du régime vient accentuer encore l'avantage qu'en tirent les familles à revenu élevé. On constate en effet que les familles dont le revenu dépasse 75 000 $, même si elles ne représentent que 30 p. 100 de toutes les familles, reçoivent 59 p. 100 des avantages fiscaux; les familles dont le revenu dépasse 100 000 $, ne représentent que 14 p. 100 de toutes les familles et reçoivent 36 p. 100 des avantages fiscaux[17].

Les chiffres du tableau 4 n'ont rien d'étonnant. Étant donné qu'une famille à deux revenus gagne en moyenne environ 60 000 $ par année, la concentration des avantages fiscaux dans la fourchette de revenus 50 000 $ – 75 000 $ témoigne du grand nombre de familles qui se situent dans cette fourchette. En fait, ces familles représentent 25,8 p. 100 de toutes les familles et reçoivent 25,7 p. 100 de tous les avantages fiscaux. De plus, à moins de faire face aux paliers d'imposition moyen ou supérieur, il est souvent plus avantageux pour les parents de payer comptant pour des services de garde que d'utiliser un service de garde pour lesquels ils recevront des reçus pour fins d'impôt. L'utilisation et l'offre de services de garde avec reçus pour fins d'impôt impliquent pour les individus de souscrire au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec, de payer des primes d'assurance-emploi, et peut-être aussi de renoncer à des revenus de transfert tels que les crédits pour la taxe sur les produits et services (TPS). Il n'est donc pas surprenant qu'à peine un tiers des familles encourant des frais de

garde d'enfants produisent effectivement une déclaration au titre de la déduction pour frais de garde[18].

Évaluation de la DFGE

Du point de vue de l'équité horizontale, une personne qui gagne un revenu brut de 60 000 $ pour lequel elle encourt des frais de 10 000 $ devrait payer les mêmes impôts qu'une personne gagnant un revenu brut de 50 000 $ auquel n'est liée aucune dépense. En matière d'équité, le plus solide argument en faveur du régime actuel de déduction vient de ce que les dépenses liées à la garde d'enfants font partie des coûts encourus pour gagner un revenu d'emploi. Dans la mesure où les dépenses en frais de garde réduisent la capacité des parents de payer des impôts, la déductibilité de ces dépenses aux fins de l'impôt est justifiée au nom du principe d'équité horizontale.

Cet argument en faveur de la déductibilité des frais de garde d'enfants peut aussi se fonder sur un autre principe : le principe d'efficacité. Car cette déductibilité crée un système fiscal qui est neutre, c'est-à-dire qu'il ne favorise ni la garde par un parent à la maison ni la garde en services de garde. Elle a donc l'avantage d'éliminer toute discrimination entre les couples à un seul revenu et les couples à deux revenus. Aucun d'eux ne paie d'impôts sur les dépenses encourues pour la garde d'enfants. Si on exonère de l'impôt les services de garde fournis par le parent à la maison sans exonérer la portion de revenu gagné par un parent qui sert à payer les services de garde, le système fiscal incite fortement les parents à s'occuper de leurs enfants à domicile — ce qui tend à créer des distorsions dans le comportement des individus. Cette règle de neutralité est clairement expliquée par Edward J. McCaffery :

> « Puisque l'on exonère la garde assurée par les parents eux-mêmes, l'épouse ou la mère ne devrait pas avoir à payer des impôts sur les sommes qu'elle gagne à seule fin de confier la garde à d'autres. En d'autres termes, les frais liés à la garde — que celle-ci soit effectuée par un des parents ou par une tierce partie rémunérée — ne devraient pas être imposables. Il s'agit là d'une disposition « neutre »[19].

Il est important de reconnaître que les impacts positifs de la déduction pour frais de garde peuvent dépasser les avantages immédiats qu'en tirent les parents ayant de jeunes enfants. Comme il arrive dans le cas d'autres dispositions fiscales, cette déductibilité entraine, dans l'économie, des changements qui répercutent les avantages obtenus sur d'autres groupes d'individus. Par exemple, la déduction pour frais de garde d'enfants incite les parents à utiliser un service de garde dûment agréé plutôt que de verser comptant une rémunération qui se situerait peut-être au-dessous du salaire minimum et qui n'apporterait pas à ces « employés » les avantages sociaux normaux : Régime de pensions du Canada, Régime de rentes du Québec, assurance-emploi. La déduction pour frais de garde d'enfants permet ainsi de répercuter sur le personnel des services de garde, en hausse de salaires et en amélioration des conditions de travail, une partie des avantages fiscaux consentis aux parents.

La déduction pour frais de garde d'enfants, en incitant les parents à recourir à des services de garde avec reçus pour fins d'impôt, limite l'évasion fiscale. Ainsi, la simple estimation des coûts de cette disposition fiscale pour le trésor public tendrait à surestimer le manque à gagner que le gouvernement fédéral encourt effectivement dans l'application de la déductibilité. Certes, il est difficile d'évaluer à combien se chiffrerait l'évasion fiscale si l'on abolissait la déductibilité. Mais on verrait probablement augmenter le nombre de personnes offrant des services de garde d'enfants qui, payées comptant, ne feraient pas apparaître ce revenu dans leur déclaration de revenu.

On peut penser que certaines dépenses déclarées à titre de « frais de garde d'enfants » relèvent peut-

être plus du divertissement, d'activités éducatives ou d'activités domestiques. Ainsi, le camp d'été où l'on envoie son enfant constitue un divertissement et une activité pédagogique autant qu'un service de garde; de même, la personne qui travaille au domicile de la famille participe parfois à l'entretien de la maison en plus d'assurer la garde des enfants. Le système fiscal comporte, reconnaissons-le, d'innombrables dispositions qui se prêtent à ce genre d'abus : depuis les frais qu'on déclare pour le maintien d'un bureau à domicile, jusqu'au tournoi de golf organisé au profit d'un organisme de bienfaisance. Pour contrer les abus, mieux vaut surveiller de près les dépenses déclarées pour la garde d'enfants que d'abolir le principe de leur déductibilité. L'imposition de limites aux dépenses déductibles — mécanisme relativement simple et qui fait partie du système actuel — contribue à éviter les abus les plus flagrants en n'acceptant que les dépenses jugées « raisonnables ».

Conversion de la DFGE en crédit d'impôt

Le principe d'efficacité, invoqué à l'appui de la déduction pour frais de garde, part d'un jugement implicite : la garde confiée à des personnes rémunérées n'est ni meilleure ni pire, pour les enfants, que la garde assurée à domicile par les parents. Cette affirmation ne fait évidemment pas l'unanimité : certains groupes, convaincus que les soins donnés par les parents sont d'une qualité supérieure, réclament des politiques familiales qui aident financièrement les parents qui restent à la maison. La Canadian Family Tax Coalition, par exemple, plaide pour la conversion de la déduction pour frais de garde d'enfants en un crédit d'impôt remboursable applicable à tous les enfants[20]. Par une telle mesure, on renoncerait à la neutralité du système fiscal et l'on inciterait les parents à assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants.

À la Chambre des communes, le Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge a, lui aussi, recommandé de revoir la déduction pour frais de garde. Dans son rapport, le Sous-comité écrivait :

> « Pendant ses audiences, le Comité a entendu des témoignages appuyant le maintien de la Déduction pour frais de garde d'enfants, mais nous recommandons quand même de la réexaminer afin de déterminer si elle atteint bel et bien ses objectifs de politique. Nous tenons simplement à ce qu'elle soit un élément valable des programmes gouvernementaux d'aide aux familles qui ont des enfants. »[21].

La conversion de la déduction pour frais de garde en un crédit d'impôt rendrait cette disposition fiscale plus progressive, assurant ainsi une plus grande équité verticale. Mais aiderait-elle la famille canadienne moyenne ? Sans doute pas, puisqu'on sait que plus de la moitié des frais de garde déclarés vient de personnes qui, gagnant moins de 30 000 $ annuellement, ne seraient pas touchées par la transformation de la déduction pour frais de garde en un crédit d'impôt. Les parents qui se situent au bas de l'échelle de l'impôt sur le revenu ne seraient nullement affectés — à supposer que le taux du crédit d'impôt soit égal à la première fourchette d'imposition et qu'aucun changement apporté à leur « revenu familial net » aux fins du calcul de la Prestation fiscale canadienne pour enfants ne vienne modifier leur admissibilité à ces prestations[22]. Par contre, les parents qui se situent au sommet de l'échelle d'imposition sur le revenu seraient perdants, puisque le crédit d'impôt serait inférieur à la déduction qui leur est actuellement consentie. Au total, les économies de revenu qu'on obtiendrait en transformant en crédit d'impôt l'actuel régime de déduction seraient vraisemblablement trop minces pour justifier une réforme aussi fondamentale. Et toute économie réalisée dans l'immédiat serait sans doute réduite par le fait que les parents recourraient de moins en moins à des services de garde dûment rémunérés, accroissant ainsi le nombre de personnes offrant des services de garde qui,

payées comptant, ne déclareraient pas ce revenu aux fins de l'impôt.

Par ailleurs, la conversion de la déduction pour frais de garde d'enfants en crédit d'impôt pour enfants entrainerait une forme d'iniquité horizontale pour les parents soumis à un taux d'imposition marginal plus élevé que le taux du crédit pour enfants. À la lumière de la discussion qui précède, prenons l'exemple de deux personnes, dont l'une encourrait des frais de garde équivalant à 10 000 $ pour gagner un revenu de 60 000 $, et dont l'autre gagnerait un revenu de 50 000 $ sans encourir de tels frais. À supposer que ces deux personnes soient soumises à un taux d'imposition marginal de 50 p. 100 et que le taux adopté pour la conversion de la déduction en crédit d'impôt soit de 17 p. 100, l'équité horizontale est rompue. La personne qui encourt des frais de garde paie en impôts 3 300 $ de plus que l'autre, même si toutes deux ont le même revenu discrétionnaire (net des frais de garde) et donc, la même capacité de payer des impôts.

Subventions à la garde d'enfants

Les raisons d'efficacité invoquées à l'appui de la déduction pour frais de garde d'enfants reposent sur les choix à effectuer entre travail, production domestique et loisirs. Certes, la déductibilité des frais de garde élimine en partie les obstacles que ces mêmes frais opposent à l'entrée sur le marché du travail; mais elle n'apporte pas grand-chose aux familles dont les revenus sont si faibles qu'elles n'ont pas à payer d'impôts. La société, pourtant, a tout intérêt à réduire les frais que ces travailleurs encourent à leur entrée dans le marché de travail, pour faciliter leur réinsertion ou leur maintien dans ce marché. Cette aide est particulièrement nécessaire pour les parents qui, possédant peu d'éducation et de qualification professionnelle, doivent autrement recourir à l'assistance sociale pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. C'est pourquoi les provinces utilisent de plus en plus les subventions à la garde d'enfants comme moyen de faciliter le maintien des travailleurs dans la population active.

La preuve est abondamment faite que les dépenses inhérentes à la garde d'enfants ont une influence considérable sur la participation des femmes à ce marché. Ainsi, Gordon Cleveland, Morley Gunderson et Douglas Hyatt ont établi que, pour la mère, une augmentation de 10 p. 100 dans les frais de garde réduit de 3,9 p. 100 sa probabilité d'occuper un emploi — alors qu'une augmentation de 10 p. 100 dans le salaire augmente de 8,1 p. 100 sa probabilité d'occuper un emploi et de 2 p. 100 les probabilités de confier son enfant à un service de garde.[23] Aux États-Unis, des chercheurs ont observé des effets semblables, sinon plus marqués, du prix des services de garde sur l'offre de travail : une augmentation de 10 p. 100 dans le coût des services de garde réduit la probabilité d'occuper un emploi (dans une proportion qui varie entre 2 p. 100 et 13,6 p. 100) et ce sont les mères célibataires de race blanche qui sont les plus affectées à cet égard[24].

Le gouvernement du Québec a mis en place en 1997 une politique familiale fondée sur des objectifs d'éducation et de socialisation des enfants et en vertu de laquelle il subventionne largement l'utilisation des services de garde. Le Québec a choisi de fournir des services de garde à 5 $ par jour, sans égard au revenu des parents. En même temps, le gouvernement québécois a réduit son soutien financier aux familles et le rendait plus sélectif. Les allocations familiales, désormais destinées aux familles à faible revenu, remplacent plusieurs dispositions qui, avant la réforme, étaient offertes à toutes les familles. D'après l'étude de Robert Baril, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, 72 p. 100 des familles recevaient du gouvernement provincial moins d'aide financière, un an après la réforme, qu'avant la mise en place de celle-ci. La réduction de l'aide financière directe sert à financer les services de

garde subventionnés et la mise sur pied de services éducatifs. Selon Baril, Lefebvre et Merrigan, toutefois, les nouveaux services offerts ne compenseront vraisemblablement pas les pertes financières que subissent les parents[25].

On possède actuellement peu d'information au sujet des effets à long terme de ce programme de garderie à 5 $ par jour : par exemple sur la participation au marché du travail, sur le développement des enfants ou sur la situation financière de la famille. Reste que le déroulement de cette intéressante « expérience naturelle » permettra aux chercheurs de déterminer ses effets sur la participation des parents au marché du travail, sur le revenu familial et sur les enfants eux-mêmes. Toutefois, et malgré l'immense intérêt de ces expériences pour les chercheurs en sciences sociales, il y a lieu de demeurer vigilants quant à leurs répercussions globales sur les enfants et les parents ainsi que sur la société québécoise.

Du reste, rien ne prouve que l'offre universelle de services de garde subventionnés, comparée à d'autres programmes gouvernementaux possibles, soit plus propice au développement des jeunes enfants, tant au niveau social qu'au niveau économique. Jusqu'à récemment, on ne disposait pas du type de données longitudinales nécessaires pour déterminer les effets des services de garde, à long terme, sur le développement de l'enfant[26]. *L'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes*, par laquelle Statistique Canada entend combler cette lacune, ne permet qu'un jugement encore préliminaire sur les impacts des divers modes de garde d'enfants.

Le traitement fiscal des dépenses liées à l'éducation et à la garde des enfants est, et demeurera, un problème critique pour les familles canadiennes. La déduction pour frais de garde d'enfants est certes une source de problèmes en même temps que la cible de critiques, mais sa portée est trop limitée pour justifier une réforme de fond. Chose importante, elle assure l'équité horizontale du système fiscal.

Les frais de garde — qu'il s'agisse de services non formels ou de services dûment structurés et régis — ne représentent qu'un aspect des dépenses et responsabilités liées à l'éducation des enfants. Dans la section suivante, nous aborderons des questions plus vastes : d'une part, la reconnaissance que notre système fiscal doit accorder aux responsabilités inhérentes au soin des enfants; d'autre part, l'aptitude des programmes actuels à assurer un niveau raisonnable de transferts en faveur des familles avec enfants.

Le traitement fiscal des familles avec enfants

Le principal programme d'aide aux familles avec enfants est la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). Il s'agit d'un programme mixte, fédéral-provincial, destiné à aider les familles à revenu faible ou moyen. Au moment de sa création en 1998, la prestation annuelle de base était de 1 020 $ par enfant. À cela s'ajoutaient des prestations particulières : d'une part pour le troisième enfant et les suivants; d'autre part pour les enfants de moins de sept ans. Pour chaque dollar gagné au-dessus de 25 921 $, la prestation était réduite de 0,05 $ (dans le cas d'une famille de deux enfants) ou de 0,025 $ (dans le cas d'une famille ayant un seul enfant); la prestation devenait égale à zéro quand le revenu familial net atteignait 66 721 $. Le Supplément de la prestation nationale pour enfants prévoyait des sommes allant jusqu'à 605 $ pour les familles ayant un seul enfant, jusqu'à 405 $ pour un second enfant, et jusqu'à 330 $ pour chacun des enfants subséquents. Si le revenu familial dépassait 20 921 $, le Supplément était réduit : de 12,1 p. 100 du revenu gagné au-delà de 20 921 $ pour une famille ayant un seul enfant; de 20,2 p. 100 pour une famille de deux enfants; et de 26,8 p. 100 pour une famille de trois enfants ou

Tableau 5
Prestation fiscale canadienne pour enfants (en $)

	Juillet 1998	Juillet 1999	Juillet 2000	Juillet 2001
Prestation de base				
Montant de base	1 020	1 020	1 104	1 117
Supplément pour troisième enfant et pour chaque enfant subséquent	75	75	77	78
Supplément pour enfants de moins de sept ans[1]	213	213	219	221
Revenu familial net à partir duquel les prestations décroissent graduellement	25 921	25 921	30 004	32 000
Revenu familial net à partir duquel les prestations sont éliminées	66 721	66 721	74 164	76 680
Supplément de la Prestation nationale pour enfants				
Supplément pour le premier enfant	605	785	977	1 255
Supplément pour le deuxième enfant	405	585	771	1 055
Supplément pour le troisième enfant et pour chaque enfant subséquent	330	510	694	980
Revenu familial net à partir duquel les prestations décroissent graduellement	20 921	20 921	21 214	21 744
Revenu familial net à partir duquel les prestations sont éliminées[2]	25 921	27 750	30 004	32 000
Taux de réduction pour familles avec un enfant (en %)	12,1	11,5	11,1	12,2
Taux de réduction pour familles avec deux enfants (en %)	20,2	20,1	19,9	22,5
Taux de réduction pour familles avec trois enfants ou plus (en %)	26,8	27,5	27,8	32,1

[1] De ce supplément pour enfants de moins de sept ans, on soustrait 25 p. 100 de l'ensemble des frais de garde d'enfants pour lesquels une déduction est demandée. Le montant total de la prestation de base est réduit de 5 % (de 2,5 % pour les familles avec un seul enfant) de la portion du revenu familial net qui excède le seuil prescrit.

[2] Ces niveaux critiques du revenu familial net s'appliquent aux familles avec un ou deux enfants.

Source : Gouvernement du Canada, *Budget 1999*, Ottawa, Ministère des Finances, février 1999 et Gouvernement du Canada, *Budget 2000*, Ottawa, Ministère des Finances, février 2000.

plus. L'échelle des prestations était telle que seules les familles gagnant un revenu inférieur à 25 921 $ étaient admissibles au Supplément de la prestation nationale pour enfants.

Ces prestations furent bonifiées en juillet 1999 ainsi qu'en juillet 2000, comme le montre le tableau 5. Dans son budget de février 2000, le gouvernement fédéral annonçait que la PFCE, ainsi que les seuils de revenu familial pour l'admissibilité aux prestations maximales, allaient être entièrement indexés au coût de la vie à partir de janvier 2000. La prestation de base augmentait de 70 $ par enfant. Cette augmentation, combinée à celles qu'annonçait le budget de 1999 (et qui, elles aussi, entraient en vigueur en juillet 2000), portait la prestation maximale à 2 081 $ pour le premier enfant (sans compter la prestation supplémentaire versée pour chaque enfant de moins de sept ans), et à 1 875 $ pour le second enfant lorsque le revenu familial net est inférieur à 21 214 $. Les prestations sont réduites à zéro lorsque le revenu familial net atteint 74 164 $. En juillet 2001, le Supplément de la prestation nationale pour enfants versé aux familles à faible revenu sera de nouveau

augmenté de près de 300 $ par enfant. En vertu de l'échelle des prestations en vigueur en 2001, seules les familles gagnant moins de 32 000 $ seront admissibles au Supplément de la prestation nationale pour enfants.

La PFCE vise deux objectifs principaux. Le premier consiste à « aider les enfants de familles à faible revenu à amorcer leur vie du bon pied »[27]; le programme cible donc explicitement les familles à revenu faible ou modeste. Le second objectif est de renforcer l'incitation au travail et d'aider les familles à faible revenu à « briser le mur de l'aide sociale ». Le Supplément de la prestation nationale pour enfants est « transportable », en ce sens que les parents le conservent en passant de l'aide sociale à un emploi rémunéré. Pour rendre le travail rémunéré plus attrayant que l'aide sociale, les sommes versées aux familles à faible revenu par le gouvernement fédéral sont contrebalancées par une réduction des montants versés par les provinces en paiements d'aide sociale et autres programmes de soutien au revenu. Les provinces récupèrent les sommes ainsi épargnées et les réinvestissent dans divers programmes destinés aux enfants et aux familles à risque. Le Supplément de la prestation nationale pour enfants, en transférant du système d'aide sociale vers le système d'impôt sur le revenu le soutien à apporter aux enfants, encourage les parents à entrer sur le marché du travail pour améliorer à long terme leur situation financière.

Évaluation de la PFCE

Les prestations pour enfant aident-elles les enfants des familles à faible revenu ? Du milieu des années 1980 au milieu des années 1990, les familles canadiennes à faible revenu ont vu décliner constamment leurs salaires et leur taux d'emploi : les pauvres sont devenus plus pauvres, quant à leurs revenus de marché. Le déclin des salaires a toutefois été compensé par la hausse des paiements de transfert gouvernementaux, de sorte que le revenu familial total est demeuré constant[28]. En partie grâce à la bonification des transferts gouvernementaux, le Canada a pu éviter que ne s'élargissent les inégalités dans les revenus après impôts, comme on l'a observé dans d'autres pays développés et particulièrement aux États-Unis[29].

Les prestations fiscales pour enfants constituent certainement l'une des réussites du Canada sur le plan social. Le tableau 6 montre les sommes versées, en moyenne, au titre de la PFCE, par enfant puis par famille, selon les statistiques fiscales de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Le tableau 6 montre également la répartition des bénéfices selon le niveau du revenu familial net[30]. Comme on pouvait s'y attendre, la plus grande partie des sommes versées en PFCE (63 p. 100) va aux familles à faible revenu. Sur l'ensemble des enfants admis aux prestations, 42 p. 100 appartiennent à des familles dont le revenu net est inférieur à 25 921 $, et ces familles reçoivent 44 p. 100 de l'ensemble des prestations. Le niveau moyen des prestations décroît au fur et à mesure que s'accroît le revenu familial, jusqu'à ce que celui-ci atteigne la fourchette des 60 000 $ - 70 000 $. Au-dessus de ce niveau, seules les familles de trois enfants ou plus reçoivent des prestations; pour ces familles à revenu élevé, l'augmentation du nombre d'enfants compense la récupération des bénéfices à mesure que leur revenu augmente — si bien que la moyenne des prestations par enfant demeure relativement stable.

Les chiffres présentés dans le tableau 6 traduisent bien les taux de récupération des prestations applicables aux familles à revenu moyen tels que définis par la structure du programme de PFCE. Il faut cependant user de prudence dans l'interprétation de ces chiffres. Premièrement, les chiffres portant sur le revenu familial net et ceux portant sur les montants de prestations ne correspondent pas à la même période : le revenu familial net correspond à l'année

Tableau 6
Répartition des Prestations fiscales canadiennes pour enfants (familles bénéficiaires seulement), 1998-1999

Revenu familial net (en $)	Prestations par enfant (en $)	Prestations par famille (en $)	Répartition des bénéfices au titre de la PFCE		
			Enfants (en %)	Familles (en %)	Dépenses (en %)
Moins de 25 921	1 568	2 763	42	44	63
25 921 to 30 000	1 057	1 902	6	6	6
30 000 to 40 000	901	1 629	15	15	13
40 000 to 50 000	677	1 233	14	14	9
50 000 to 60 000	449	823	13	13	5
60 000 to 70 000	324	660	7	6	2
70 000 to 80 000	338	999	2	1	1
80 000 to 90 000	226	720	1	1	0
90 000 to 100 000	228	1 056	0	0	0
100 000 ou plus	278	1 119	0	0	0
Total	1 041	1 908	100	100	100

Source : Gouvernement du Canada, Agence des douanes et du revenu du Canada, *Statistiques de l'impôt sur le revenu des particuliers*, éd. 1999 (année d'imposition 1997). Les prestations par famille ainsi que la répartition des prestations sont basées sur le nombre moyen de prestations payées au cours de la période de 12 mois. (L'utilisation du nombre total des familles durant l'année aurait donné, par famille, des prestations moyennes légèrement inférieures. Calculs établis à partir de la période de 12 mois écoulée de juillet 1998 à juin 1999.)

d'imposition 1997, alors que les prestations correspondent à la période qui va de juillet 1998 à juin 1999. Dans les cas où un membre du ménage a trouvé ou perdu un emploi, les chiffres exprimant les niveaux de revenus et de prestations perdent de leur précision. Deuxièmement, les chiffres du tableau 6 ne prennent pas en compte les familles qui ne produisent pas de déclaration de revenus ou qui ne s'inscrivent pas au programme de PFCE. Troisièmement, le revenu familial net, calculé pour les fins de la PFCE, exclut certaines sources de revenu familial, comme la pension alimentaire pour enfants; il ne fournit donc pas une mesure exhaustive des ressources économiques de la famille.

Le tableau 7 montre, pour l'année 2000, la répartition des familles bénéficiaires de la PFCE, par tranches de revenu familial et par type de famille, en pourcentages par rapport à l'ensemble des familles bénéficiaires, selon les chiffres tirés de la *Base de données et modèle de simulation de politique sociale* de Statistique Canada[11]. Le tableau montre aussi la répartition des PFCE versées aux familles bénéficiaires, selon les mêmes tranches de revenu familial et les mêmes types de familles, et enfin les montants moyens de PFCE versés par famille. Les familles bénéficiaires reçoivent en moyenne 2 031 $ au titre des PFCE. Pour les familles à faible revenu, la moyenne par famille est plus élevée que pour les familles à revenu supérieur. Ainsi, les familles dont le revenu se situe entre 20 000 $ et 25 000 $ reçoivent en moyenne des prestations qui peuvent atteindre 3 670 $; pour les familles gagnant plus de 75 000 $, la moyenne pondérée des prestations annuelles atteint à peine 765 $ par famille.

Les données du tableau 7 montrent que les familles monoparentales et les familles à un seul revenu gagnent, en moyenne, des revenus inférieurs et, par conséquent, ont plus de chances

Tableau 7
Effets de redistribution de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, 2000

Revenu familial (en $)	Familles monoparentales			Couples à un seul revenu			Couples à deux revenus			Total		
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(a)*	*(b)*	*(c)*	*(a)*	*(b)*	*(c)*	*(a)*	*(b)*	*(c)*
Moins 10 000	1,1	1,4	2548	0,7	1,3	3496	0,0	0,0	2241	1,9	2,7	2 912
10 000-15 000	1,9	2,4	2567	0,7	1,2	3303	0,1	0,1	3588	2,7	3,7	2 786
15 000-20 000	4,7	6,8	2970	1,2	1,8	3078	0,3	0,5	3499	6,1	9,1	3 015
20 000-25 000	4,1	7,3	3615	2,2	4,0	3809	0,8	1,4	3575	7,0	12,7	3 670
25 000-30 000	3,1	5,6	3708	2,6	4,7	3718	1,8	2,7	3019	7,4	13,0	3 545
30 000-35 000	2,4	3,8	3238	2,6	4,3	3308	2,5	3,2	2606	7,5	11,2	3 054
35 000-40 000	1,6	1,9	2421	2,3	3,3	2982	2,8	3,1	2211	6,7	8,4	2 521
40 000-45 000	1,4	1,4	1915	2,2	2,6	2387	3,7	3,5	1879	7,4	7,4	2 038
45 000-50 000	1,1	0,7	1381	2,5	2,6	2166	3,7	3,2	1753	7,3	6,6	1 837
50 000-75 000	2,4	1,3	1090	7,5	6,1	1646	21,6	12,3	1159	31,5	19,7	1 270
75 000-100 000	0,3	0,1	626	1,9	1,1	1130	10,1	3,4	685	12,4	4,6	753
100 000-150 000	0,0	0,0	983	0,3	0,2	1257	1,5	0,5	737	1,8	0,7	834
150 000-200 000	0,0	0,0	1663	0,1	0,0	1040	0,1	0,0	577	0,2	0,1	774
200 000 ou plus	0,0	0,0	869	0,0	0,0	1160	0,0	0,0	741	0,1	0,0	1 018
Total	**24,2**	**32,8**	**2753**	**26,8**	**33,2**	**2519**	**49,0**	**34,0**	**1408**	**100**	**100**	**2 031**

(a) Répartition des familles bénéficiaires de la PFCE en proportion de l'ensemble des familles bénéficiaires

(b) Répartition des PFCE versées en proportion du montant total de PFCE versées aux familles

(c) PFCE par famille (familles bénéficiaires seulement)

Source : Calculs établis par les auteures, à partir de la « Base de données et modèle de simulation de politique sociale » (BD/MSPS) de Statistique Canada.

de recevoir des prestations. Selon nos estimations, 33,2 p. 100 des PFCE vont à des couples à un seul revenu; ceux-ci constituent 26,8 p. 100 de toutes les familles bénéficiaires (et 23,6 p. 100 de l'ensemble des familles, selon le tableau 4 cité plus haut). À elles seules, les familles monoparentales comptent pour 24,2 p. 100 des familles bénéficiaires et reçoivent 32,8 p. 100 des prestations. Le ministère fédéral des Finances prévoyait dans son budget de 1999 que, pour l'année 2000, plus de 75 p. 100 des PFCE versées aux familles iraient aux familles à un seul revenu (incluant les familles monoparentales)[12]. Cependant, selon les estimations du tableau 7, il s'avère que ces familles ont obtenu 66 p. 100 de toutes les PFCE versées en 2000.

Le programme de PFCE atteint relativement bien le premier des deux objectifs visés : aider les enfants issus de familles à faible revenu. Qu'en est-il du second objectif, qui consiste à briser pour eux le « mur de l'aide sociale » en incitant les parents à se joindre au marché du travail ? Certes, le nombre de familles avec enfants qui vivent de l'aide sociale a baissé depuis 1995 (passant de 650 000 à moins de 550 000 en 1998, selon le Rapport d'étape sur la Prestation nationale pour enfants de 1999); mais on peut se demander si ce programme incite effectivement les ménages avec enfants à participer davantage au marché du travail.

Il est vrai que les parents bénéficiaires des prestations d'aide sociale sont plus fortement incités à chercher un emploi, depuis que le programme de PFCE fait en sorte que le niveau de soutien du revenu pour les enfants ne dépend pas de ce que les parents soient sur le marché du travail ou bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, le taux d'imposition marginal effectif auquel sont soumises les familles à faible revenu peut égaler ou dépasser celui auquel sont soumises les

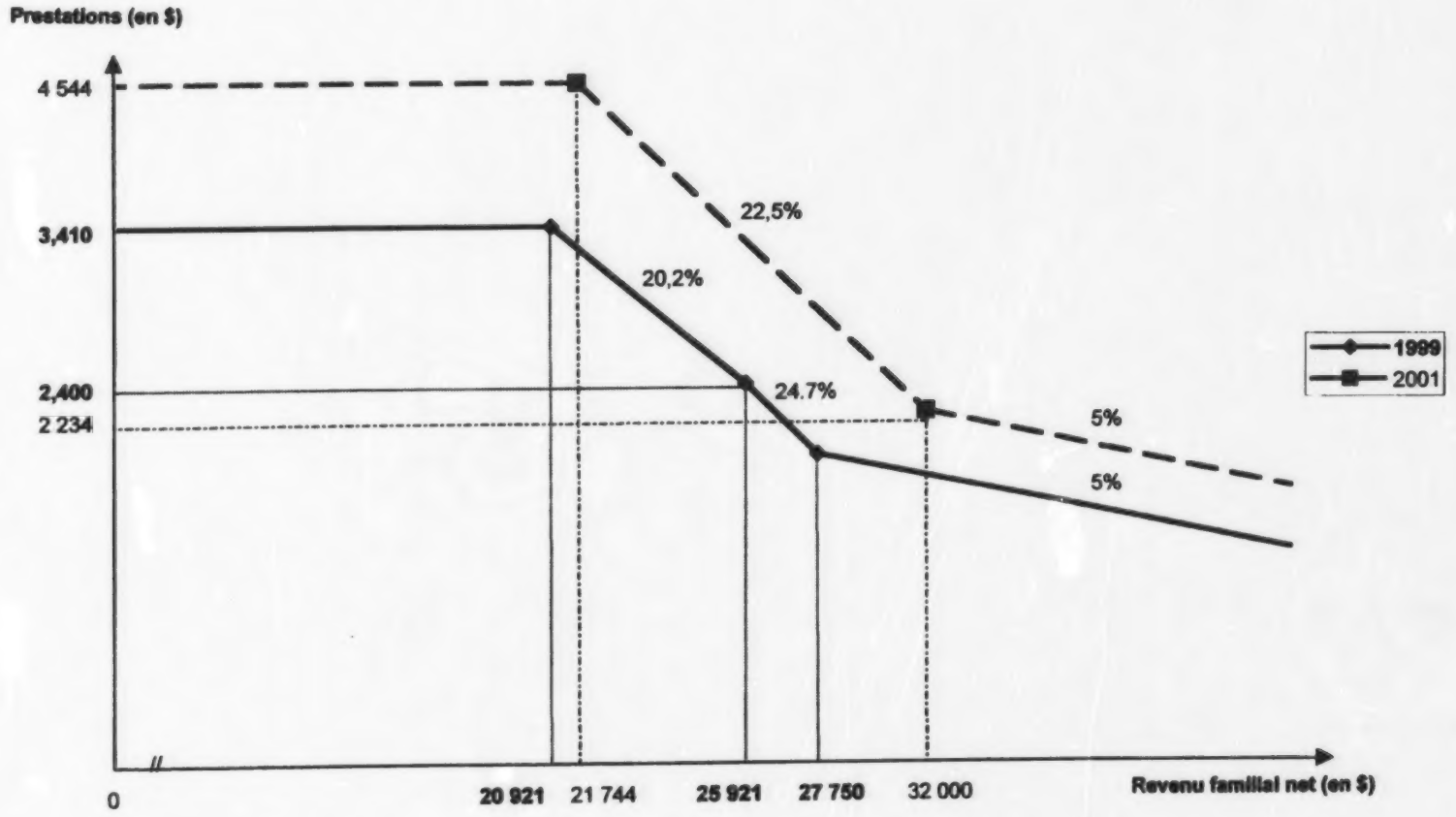
familles à revenu élevé. Plusieurs études ont analysé l'effet des programmes de transferts fiscaux sur les taux marginaux d'imposition effectifs. En 1993, lorsque fut instaurée la Prestation fiscale pour enfants, Frances Woolley, Arndt Vermaeten et Judith Madill[14] arrivaient à la conclusion suivante : l'introduction du Supplément du revenu de travail, conçu pour inciter les parents à faible revenu à joindre le marché du travail, n'avait abaissé le taux marginal effectif d'imposition que pour 22 p. 100 des familles à faible revenu, tout en l'augmentant pour 36 p. 100 des familles.

Les changements entrés en vigueur en juillet 1999 ont haussé la limite au-delà de laquelle le Supplément de la prestation nationale pour enfants était récupéré par le fisc. Les familles dont le revenu se situait entre 25 921 $ et 27 750 $ ont vu s'élever le taux de récupération des bénéfices : celui-ci est passé de 2,5 p. 100 à 14 p. 100 (pour les familles d'un seul enfant) et de 5 p. 100 à 25 p. 100 (pour les familles de deux enfants)[14]. Alan Macnaughton, Thomas Matthew et Jeffrey Pittman[15] ont simulé les taux marginaux d'imposition auxquels étaient soumis, en 1999, quatre types de familles canadiennes : les ménages sans enfant, avec un enfant, deux enfants, et trois enfants. Ils ont observé un écart substantiel dans les taux marginaux effectifs d'imposition entre les familles avec enfants et les familles sans enfant, particulièrement pour les familles gagnant moins de 30 000 $. Sur un large éventail de revenus, les contribuables ayant trois enfants sont soumis à des taux marginaux d'imposition supérieurs de 8 points de pourcentage à ceux des contribuables sans enfant. Ces taux marginaux d'imposition ne tiennent pas compte de la réduction des prestations d'aide sociale à mesure que le revenu augmente : dans les fourchettes de revenu inférieures, la prise en compte de ces pertes donnerait un taux marginal d'imposition encore plus élevé.

Les changements annoncés par le budget de février 2000 — puis dans le « mini-budget » d'octobre 2000 — ont encore bonifié non seulement la prestation de base, mais aussi le Supplément. Cela signifie que, à compter de juillet 2001, les taux de récupération du Supplément de la prestation nationale pour enfants augmenteront de nouveau : comme le montre la figure 1, ils atteindront les niveaux les plus élevés qu'on ait connus depuis l'instauration du programme. Dans le cas des familles à faible revenu, le Supplément pourra atteindre 1 255 $ pour le premier enfant, 1 055 $ pour le deuxième et 980 $ pour chaque enfant subséquent. Ces niveaux représenteront une augmentation de près de 300 $ par enfant, incluant l'indexation constante de l'ensemble du Supplément, par rapport aux taux en vigueur en juillet 2000. Comme l'échelle des PFCE réservera aux seules familles gagnant moins de 32 000 $ l'admissibilité au Supplément, cela signifie que le Supplément sera réduit selon un certain pourcentage de la portion du revenu familial qui excède 21 744 $: 12,2 p. 100 pour une famille avec un enfant; 22,5 p. 100 pour une famille de deux enfants; et jusqu'à 32,1 p. 100 pour une famille de trois enfants ou plus.

Comme on le voit, le programme de Prestations fiscales canadiennes pour enfants a en quelque sorte déplacé le « mur de l'aide sociale »; il ne l'a pas aboli. Les taux marginaux d'imposition, très élevés, auxquels étaient soumis les assistés sociaux se sont déplacés vers les contribuables gagnant entre 20 000 $ et 30 000 $. Au total, les mesures d'incitation au travail dirigées vers les familles avec enfants ont-elles amélioré la situation ou l'ont-elles détériorée ? Cela demeure une question empirique, et la réponse dépend de plusieurs facteurs : l'impact global dépendra de l'évolution des taux d'imposition marginaux auxquels sont soumis les différents groupes; du nombre de personnes recensées dans chaque fourchette de revenu; de leurs caractéristiques démographiques et économiques ainsi que de leur sensibilité face à l'évolution des taux d'imposition; et, enfin, de

Figure 1
Barèmes de la PFCE pour familles avec deux enfants : prestations maximales, seuils de revenu et taux de récupération, 1999 et 2001



l'interaction entre les PFCE et d'autres dispositions du système fiscal. Pour l'instant, rien ne prouve que les PFCE aient effectivement encouragé un plus grand nombre de parents à augmenter leur participation au marché du travail.

Dans l'évaluation du programme de PFCE, il convient aussi de faire entrer en ligne de compte le principe d'équité horizontale et de se poser, en particulier, la question suivante : le programme de PFCE respecte-t-il le principe selon lequel toutes les personnes ayant une égale « capacité de payer des impôts » devraient être soumises aux mêmes obligations fiscales ?

Pour aborder cette question, il est utile de se référer au concept d'« échelle d'équivalence », qui ajuste le revenu d'une famille en fonction de la taille de celle-ci. Dans l'analyse des seuils de faible revenu (SFR), Statistique Canada utilise implicitement un système d'échelle d'équivalence. Statistique Canada estime que, pour maintenir le même standard de vie qu'un couple sans enfant, une famille de quatre personnes vivant dans une grande région urbaine a besoin d'un revenu 1,5 fois plus élevé que celui du couple sans enfant. Autrement dit, une famille de quatre personnes qui gagne 70 000 $ par année possède en réalité un revenu équivalent à celui d'un couple sans enfant gagnant 46 700 $; son « revenu équivalent » est inférieur de 23 300 $ à celui d'un couple sans enfant qui gagnerait comme elle 70 000 $.

Or, et malgré l'énorme différence de « revenu équivalent » entre le couple sans enfant et celui dont les enfants sont encore au foyer, il peut n'y avoir aucune différence entre leurs responsabilités fiscales respectives — même si l'on tient compte des PFCE. En effet, comme les prestations fiscales pour enfants sont réduites à mesure que le revenu familial augmente, certaines familles avec enfants ne reçoivent en réalité aucune prestation en reconnaissance de leurs responsabilités familiales. Certes, le gouvernement fédéral prévoyait qu'à compter de juillet 2000, le programme de PFCE verserait des prestations à environ 3,4 millions de familles, soit 83 p. 100 de toutes les familles au Canada. Reste, quand même, que près de 20 p. 100 des familles avec enfants continueront de ne rien recevoir. S'il est vrai que ces prestations ont pour but de reconnaître ce qu'il en coûte à une famille d'élever des enfants (sans égards aux aptitudes et aux choix des parents face au marché du travail), le programme en question ne répond évidemment pas aux attentes.

Pour aider les familles pauvres avec enfants, le système de prestations fiscales pour enfant a pigé dans les poches des ménages mieux nantis qui ont eux aussi des enfants. À une répartition basée sur le principe d'équité horizontale, on a substitué une répartition basée sur le principe d'équité verticale. D'après Jonathan Kesselman[36], en effet, « le régime finance en bonne partie ses versements aux familles avec enfants à faible revenu en n'augmentant les impôts que pour les familles avec enfants à revenu élevé ». De même, Robert Baril, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan[37] soutiennent que le gouvernement fédéral, en augmentant en 1998 les fonds destinés aux PFCE, choisissait de rendre à certaines familles — celles dont le revenu se situait entre 10 000 $ et 25 000 $ — les sommes que, durant les années 1980, il avait enlevées à *toutes* les familles avec enfants. Un nombre croissant d'analystes est d'avis que cette stratégie qui consiste à redistribuer l'argent entre les familles avec enfants ne répond pas aux attentes et doit être repensée.

Les exemptions fiscales pour enfants à charge

La solution qui consisterait à rétablir l'exemption fiscale pour enfants à charge rallie de nombreux appuis. L'Institut C.D. Howe a déjà préconisé que tous les contribuables ayant charge d'enfants soient admissibles à cette exemption, et l'Alliance canadienne a formulé des recommandations dans le même sens[38].

Le principal avantage d'une telle exemption vient de ce qu'elle accorderait des prestations aux familles qui, jouissant d'un revenu moyen ou élevé mais n'encourant pas de dépenses directes pour la garde de leurs enfants, ne voient reconnaître en rien (ou presque) leurs responsabilités comme parents. Selon les tenants de l'exemption, cette disposition établit une certaine équité horizontale entre les couples avec enfants et les couples sans enfants, en reconnaissant que les dépenses encourues pour les enfants ne sont pas assimilables à de simples « dépenses de consommation »[39].

Sur le plan de l'efficacité, quels avantages l'introduction d'une exemption pourrait-elle apporter ? Comme c'est le cas d'une déduction, une exemption bénéficie davantage aux familles à revenu élevé, puisque dans un système fiscal à taux d'imposition progressifs, la valeur de l'exemption croît avec le revenu. Cet accroissement compense l'augmentation de l'impôt à payer, ce qui abaisse les taux d'imposition marginaux et peut entrainer des gains d'efficacité. Toutefois, un système d'exemption pour enfants à charge allégera fort peu les taux d'imposition marginaux élevés auxquels sont actuellement soumises les familles dont le revenu se situe entre 20 000 $ et 30 000 $ — à moins qu'on ne modifie en même temps les taux de récupération du programme de PFCE.

Il importe donc de comparer les gains d'efficacité que la réduction des taux marginaux d'imposition pourrait entrainer pour les contribuables qui réclament une exemption pour enfants à charge aux gains d'efficacité qu'entrainerait, par exemple, une réduction des taux de récupération de la PFCE. La PFCE, même si son niveau est basé sur le revenu familial, est généralement versée à la mère — de sorte que tout changement apporté à la structure de ce programme a plus de chances de modifier le comportement des femmes que celui des hommes. Par contre, la valeur de l'exemption croissant avec le revenu, c'est généralement l'homme — souvent celui qui gagne le revenu le plus élevé — qui a intérêt à réclamer l'exemption[40]. Des recherches économétriques ont établi que, devant des incitatifs d'ordre économique comme les taux d'imposition marginaux, les hommes et les femmes sont loin d'avoir les mêmes réactions et sont loin de prendre les mêmes décisions quant à leur offre de travail, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, etc. La sensibilité des comportements des hommes et des femmes aux variations de taux d'imposition dépendra aussi du niveau de revenu, du statut matrimonial, du niveau de scolarité et du genre d'occupation.

Face à de hauts niveaux d'imposition, les hommes paraissent plus sensibles que les femmes lorsqu'il est question d'évitement fiscal ou d'évasion fiscale[41]. Toutefois, quand il s'agit de prendre une décision en termes d'offre de travail, on observe généralement chez les hommes (en particulier chez ceux qui assument seuls le soutien financier de la famille) peu de réaction à des modifications de leur salaire après impôts[42]. On peut donc penser que, à cet égard, la réduction de leur taux marginal d'imposition n'entraînerait pas d'importants gains d'efficacité économique. Dans la mesure où l'introduction d'une exemption affecterait très peu les paramètres d'un arbitrage entre travail domestique et travail à l'extérieur de la maison, les gains d'efficacité semblent limités.

L'exemption pour enfants à charge — comme toute autre exemption — peut se justifier par le fait que la capacité de payer des impôts ne commence pas dès le premier dollar de revenu gagné; elle commence plutôt lorsque l'individu atteint le revenu minimum nécessaire pour subvenir à ses besoins de base. Or, ce minimum dépend de diverses caractéristiques socio-démographiques telles que la présence d'enfants. On peut donc soutenir que l'exemption, dans la mesure où elle tient compte des besoins fondamentaux inhérents à la charge d'enfants, favorise l'équité horizontale

en imposant également tous les contribuables possédant le même niveau de « revenu brut moins les besoins ». À elles seules, toutefois, les exemptions ne suffisent pas à assurer l'équité horizontale, car elles ne tiennent pas assez compte des différences qu'on observe dans les besoins de base, pour un niveau donné de revenu.

Pour illustrer notre propos, supposons que Philippe a un revenu de 40 000 $ et que ses « besoins spéciaux », provenant, par exemple de la charge d'enfants, s'élèvent à 5 000 $; supposons aussi que Sylvie a un revenu de 40 000 $ mais n'a pas de « besoins spéciaux ». Supposons enfin, pour les fins de la discussion, que l'un et l'autre sont soumis à un taux d'imposition marginal de 25 p. 100. Le revenu disponible de Philippe, après le paiement des impôts et la satisfaction de ses « besoins spéciaux », est de 26 250 $ (soit 40 000 $ de revenu, moins 5 000 $ en « besoins spéciaux », moins 25 p. 100 du revenu imposable de 35 000 $); le revenu disponible de Sylvie est de 30 000$ (soit 40 000 $ de revenu, moins 25 p. 100 du revenu imposable de 40 000 $). Sylvie s'en tire donc mieux que Philippe même si elle n'a pas de « besoins spéciaux » et même si Philippe a droit à une exemption égale aux coûts de ses « besoins spéciaux ». La présence d'enfants, sans égard au revenu de la famille, augmente les besoins de base de celle-ci. Si l'on considère comme une réponse à des besoins les dispositions fiscales concernant les enfants, le système d'exemption ne constitue pas, de toute évidence, le meilleur moyen de reconnaître les coûts liés à la charge d'enfants.

L'exemption pour enfants à charge comporte aussi un autre inconvénient : elle ne constitue pas un moyen pratique de soutenir les parents qui restent à la maison pour prendre soin des enfants. Exemptions, déductions ou crédits d'impôt non remboursables : tous ces procédés ont en commun de réduire les impôts à payer. Or, les parents qui restent à la maison gagnent souvent un très faible revenu et ont, par conséquent, peu d'impôts à payer; ils peuvent donc ne tirer aucun avantage d'un tel allègement fiscal. À l'opposé, les prestations versées directement aux parents ont plus de chances d'être dépensées pour le bien des enfants — d'autant plus qu'elles sont de nature à accroître l'autonomie économique du parent qui restent à la maison pour prendre soin des enfants. Shelly Lundberg, Robert Pollak et Terence Wales[43] ont établi que, au Royaume-Uni, le remplacement des déductions fiscales (consenties au père, dans la plupart des cas) par des prestations pour enfants (payées à la mère) a modifié de façon perceptible la structure des dépenses familiales : on a vu augmenter les dépenses consacrées aux vêtements des enfants et de la mère.

Selon une étude de Kenneth Boessenkool, une exemption de 2 000 $ par enfant à charge coûterait au gouvernement fédéral environ 3 milliards $[44]. D'après l'auteur, la mise en œuvre de cette exemption, si elle s'accompagne d'une réduction dans les taux de récupération de la PFCE et du crédit de TPS, profiterait surtout aux familles dont le revenu se situe entre 25 000 $ et 50 000 $. Sans aucun changement dans les taux de récupération de la PFCE et du crédit de TPS, les familles soumises aux paliers d'impôt les plus élevés seraient évidemment les plus grandes bénéficiaires de l'exemption. Il n'existe pas de relation intrinsèque entre l'introduction d'une exemption pour enfants à charge, d'une part, et la réduction des taux de récupération de la PFCE et du crédit de TPS, d'autre part. Dès lors, pourquoi ne pas envisager tout simplement un régime qui réduirait directement les taux marginaux effectifs d'imposition et hausserait les prestations fiscales pour enfants pour les familles à revenu moyen ?

Crédit d'impôt pour parents à la maison

À la Chambre des communes, le Comité permanent des finances, par son Sous-comité sur

l'Équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge, a recommandé ce qui suit :

> Le gouvernement devrait envisager de faire bénéficier les parents qui s'occupent eux-mêmes de leurs enfants d'un nouveau crédit d'impôt remboursable en vertu de la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Nous croyons que cela rendra le système de transfert d'impôt plus équitable en plus de reconnaître l'importance de l'éducation des enfants pour la société[45].

Il existe bien des moyens d'octroyer aux parents un crédit pour la garde directe de leurs enfants. Par exemple, le Supplément pour enfants de moins de sept ans, qui fait déjà partie du programme de PFCE pour les familles n'encourant pas de frais de garde, constitue indirectement un crédit pour garde d'enfants — bien que les sommes allouées soient plutôt minces, ne dépassant pas 219 $ par année. Le Sous-comité a adopté là-dessus un autre point de vue :

> Un autre moyen d'améliorer l'équité horizontale est d'accorder une prestation non imposable uniquement aux parents qui abandonnent leur revenu marchand et leurs perspectives d'emploi pour élever des enfants. Dans un tel cas, les prestations seraient limitées aux parents qui renoncent à un revenu gagné. Par exemple, un parent pourrait avoir droit à une prestation pour chaque enfant admissible, pour chaque mois pendant lequel il n'a pas gagné de revenu. Le montant pourrait être fonction de la valeur de la prestation actuellement accordée sous la forme de la DFGE [déduction pour frais de garde d'enfants]. Cela pourrait en outre, sans l'assujettir au critère du revenu familial, faire partie de la PFCE. Le Comité estime que cela serait plus équitable pour les parents qui assurent eux-mêmes des soins parentaux[46].

Une telle méthode vise les parents qui ne gagnent aucun revenu, plutôt que les parents qui n'encourent aucuns frais de garde d'enfants. Or, cette méthode nous paraît discutable, pour plusieurs raisons.

Premièrement, cette méthode confond deux choses : d'une part les décisions à prendre quant à la participation au marché du travail; d'autre part, les choix à faire quant au mode de garde des enfants. D'un côté, bien des couples à deux revenus assurent eux-mêmes la garde de leurs enfants sans recourir à aucun services de garde. On trouve par exemple dans cette catégorie les infirmières travaillant la nuit ou les fins de semaine (périodes où leur conjoint assure la garde); les parents qui modulent leurs horaires de sorte que l'un des deux soit toujours disponible pour accueillir les enfants à la sortie de l'école; ou les parents qui exploitent une garderie en milieu familial. D'un autre côté, le parent ne gagnant aucun revenu recourent parfois à des services de garde : c'est souvent le cas de parents encore aux études; de parents sans travail mais qui en cherchent activement un; de parents qui éprouvent des problèmes de santé; ou de parents qui ne déclarent pas leur revenu aux autorités fiscales. Enfin, d'autres parents, pour assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants, quittent un travail à temps complet pour un travail à temps partiel, réduisant ainsi considérablement leur revenu sans le perdre totalement.

Le versement de prestations aux parents qui ne gagnent aucun revenu constitue donc un moyen indirect (et souvent imprécis) de cibler ceux qui assurent directement la garde de leurs enfants. Du reste, une telle mesure n'aiderait en rien les cas où les grands-parents ou d'autres membres de la famille s'occupent des enfants. Robert Baril, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan[47], après avoir scruté les données de l'*Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes*, arrivent à la conclusion que les politiques gouvernementales doivent être assez souples pour couvrir un large éventail d'arrangements possibles quant à la garde d'enfants. Dans leur analyse, les auteurs révèlent par exemple que, en 1995 au Québec, 25 p. 100 des familles gagnant deux salaires et constituées de deux parents avec enfants d'âge préscolaire n'utilisaient ni service de garde officiel (garderie de

jour, garde en milieu scolaire ou autre service de garde régie), ni service de garde non-régie (garde confiée à un parent ou à une autre personne). Les arrangements informels pris pour la garde d'enfants revêtent une importance particulière pour les familles ayant de jeunes enfants ou gagnant un faible revenu. À partir des mêmes données tirées de l'*Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes*, nous avons observé que pour l'ensemble du Canada, 59,1 p. 100 des familles biparentales avec enfants d'âge préscolaire (et 61,7 p. 100 des mères célibataires) n'utilisaient en 1995 aucun service de garde — régie ou non-régie. Ces chiffres atteignent 76,7 p. 100 dans le cas des familles biparentales gagnant un revenu annuel inférieur à 40 000 $ (et 69,8 p. 100 dans le cas des mères célibataires gagnant un revenu annuel inférieur à 20 000 $)[48].

Le versement d'une prestation aux parents qui renoncent à tout revenu de marché et à tout emploi nous paraît discutable pour une deuxième raison : c'est qu'il vient renforcer une division traditionnelle du travail à l'intérieur du couple. Fournir de l'aide au parent qui choisit de s'occuper lui-même de l'éducation des enfants répond certes à une visée valable dans une politique familiale. Par contre, on le sait déjà empiriquement : les femmes qui quittent le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants sont condamnées par la suite à de faibles revenus et à de piètres perspectives d'emploi[49]. Privilégier les parents qui ont choisi d'assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants ne vaut pas mieux que de privilégier les familles dont les deux parents travaillent à l'extérieur de « 9 à 5 » et qui confient leurs enfants à des services de garde régie (comme cela se fait en vertu du programme québécois). Encore ici, une politique plus neutre face aux choix personnels, en élargissant l'éventail des options qui s'offrent aux parents, est plus propice à l'efficacité économique ainsi qu'à l'équilibre entre le travail et la vie familiale.

Une prestation non imposable mais sélective, c'est-à-dire réservée aux parents qui, renonçant à tout revenu de travail, assurent eux-mêmes la garde de leurs enfants, nous paraît discutable pour une troisième raison : c'est l'attrait qu'il conférerait au régime d'aide sociale. Les femmes chefs de famille monoparentale sont plus susceptibles que les femmes mariées de ne pas travailler à l'extérieur de la maison. En 1998, par exemple, 69 p. 100 des femmes mariées ayant des enfants d'âge préscolaire travaillaient hors du foyer, comparativement à 53,9 p. 100 des femmes chefs de famille monoparentale. Parmi les mères dont les enfants avaient moins de trois ans, l'écart était encore plus grand : 67,2 p. 100 des femmes mariées travaillaient à l'extérieur, contre seulement 44,4 p. 100 des femmes chefs de famille monoparentale[50]. En augmentant les prestations aux femmes chefs de famille monoparentale et sans revenu, on rendrait encore plus difficile à celles-ci l'entrée dans le marché du travail. Même pour les familles qui ne dépendent pas de l'aide sociale, la perte d'une prestation lors de l'entrée d'un parent dans le marché du travail augmente le taux marginal effectif d'imposition.

Quatrième raison : les familles dont un des parents reste à la maison jouissent déjà d'avantages fiscaux non négligeables. Comme nous l'avons déjà mentionné, selon nos estimations pour l'année 2000, 66 p. 100 de toutes les PFCE vont aux familles à un seul revenu (incluant les familles monoparentales), alors que ce groupe représente 44 p. 100 de toutes les familles. De plus, ces familles à un seul revenu reçoivent le crédit pour conjoint (ou l'équivalent du crédit pour conjoint), et la valeur de leur production domestique n'est pas imposée. Dans les prochaines sections, nous reprendrons de façon plus détaillée cet argument.

Contre l'idée d'un crédit direct pour garde parentale, nous ferons valoir un cinquième et dernier argument — peut-être le plus convaincant. C'est qu'une telle mesure ne pallierait pas les

deux problèmes majeurs du système actuel : d'une part, son incapacité à prendre en compte les responsabilités que les familles à revenu moyen assument pour la garde et l'éducation des enfants; d'autre part, les taux marginaux effectifs d'imposition très élevés qui résultent de ce que les prestations fiscales sont récupérées par le fisc à mesure que le revenu familial augmente.

Une solution de compromis consisterait à accorder à toutes les familles un crédit d'impôt remboursable. Ce crédit d'impôt remboursable, pour produire les mêmes résultats positifs que l'exemption pour enfants à charge tout en évitant de pousser à la hausse les taux marginaux d'imposition, ne devrait pas être assujetti à la récupération des bénéfices dans les fourchettes de revenu supérieures. Il éviterait les inconvénients liés aussi bien à l'exemption pour enfants à charge qu'au crédit pour garde parentale directe. De toute évidence, le coût de cette mesure dépendrait de ses paramètres précis. Ainsi, dans le cas du crédit d'impôt non remboursable de 2 000 $ par enfant, tel que proposé par Finn Poschmann et John Richards[51], le coût est évalué à 1,7 milliards $; si l'on en faisait un crédit remboursable, son coût pourrait atteindre 2,5 milliards $[52]. En comparaison, le coût estimé d'une exemption de 2 000 $ par enfant à charge se situe aux environs de 3 milliards $[53].

Certes, l'instauration d'un crédit remboursable accessible à toutes les familles améliorerait considérablement le statut reconnu aux enfants dans le système fiscal canadien. Mais elle laisserait sans solution l'un des principaux problèmes de ce système, puisqu'elle ne réduirait en rien les taux marginaux effectifs d'imposition auxquels sont soumises les familles dont le revenu net se situe entre 20 000 $ et 30 000 $. Or, on ne peut atteindre cet objectif sans réformer la structure du programme de PFCE. Nous examinerons dans la prochaine section l'option qui consisterait à rendre universelles ces prestations.

Prestation universelle pour enfants

De toutes les options de réforme que nous avons exposées jusqu'ici, aucune ne résout les deux grands problèmes que le programme de PFCE pose dans sa forme actuelle : d'une part, le niveau trop élevé des taux d'imposition marginaux effectifs; d'autre part, un mauvais ciblage des bénéfices. Or il existe, pour résoudre ces deux problèmes, un moyen qui conserverait en même temps les avantages des autres options : il consiste à rendre universelles les prestations pour enfants.

Tout projet d'universalisation suppose, par définition, que soit remaniée la structure des taux de récupération des prestations. Plusieurs solutions s'offrent. La plus onéreuse consisterait à éliminer complètement les taux de récupération. Une autre solution, moins radicale, serait de réduire les taux de récupération des prestations, en particulier pour les familles dont le revenu se situe entre 20 000 $ et 30 000 $. Une troisième solution, enfin, serait de stopper la récupération des prestations à un niveau qui garantirait à tout enfant l'accès à une prestation minimale. On pourrait mettre en œuvre l'une ou l'autre de ces deux dernières solutions, et ce de façon simple et directe : en convertissant en une prestation universelle soit la Prestation fiscale de base pour enfants, soit le Supplément de la prestation nationale pour enfants.

L'universalisation des prestations pour enfants comporte plusieurs avantages. Premièrement, toutes les familles verraient par là reconnaître, de quelque façon, ce qu'il lui en coûte d'élever des enfants. À tout le moins, les prestations universelles amélioreraient l'équité horizontale entre une famille avec enfants et une famille sans enfants : on admettrait que la première a besoin d'un revenu plus élevé pour atteindre le même niveau de vie que la seconde. Pour déterminer le niveau des prestations, on pourrait prendre comme principe directeur celui des échelles d'équivalence familiale.

Le deuxième avantage de l'universalisation des PFCE, c'est qu'elle pourrait accroître l'efficacité économique. L'universalisation du Supplément de la prestation nationale pour enfants diminuerait de plus de 25 points de pourcentage les taux marginaux effectifs d'imposition pour les familles soumises aux taux de récupération les plus élevés. Dans la catégorie de revenu des 20 000 $ - 30 000 $, environ 415 000 familles verraient l'universalisation réduire leur taux marginal effectif d'imposition; dans la catégorie des 30 000 $ et plus, 2,7 millions de familles recevraient une somme globale, sans ressentir d'effet direct sur leur taux marginal d'imposition[54]. Enfin, si l'on rendait universels et la prestation de base et le supplément, on réduirait le taux marginal effectif d'imposition pour 80 p. 100 de toutes les familles canadiennes qui reçoivent une PFCE.

Nicholas Rowe et Frances Woolley ont exposé très clairement les arguments d'efficacité en faveur de l'universalité[55]. Dans la fiscalité actuelle des familles, ils estiment totalement injustifiée l'existence, à un certain niveau de revenu, de taux marginaux d'imposition différents selon que la famille a ou n'a pas d'enfants. Cet argument basé sur l'efficacité vient de ce que, dans un régime de prestations universelles, les taux marginaux d'imposition sont indépendants des besoins des gens. Autrement dit, parce que les coûts d'inefficacité des impôts croissent avec le taux d'imposition, les coûts d'inefficacité liés aux impôts sont moindres si les deux groupes sont soumis aux mêmes taux marginaux d'imposition que si un groupe (les familles avec enfants) est soumis à un taux plus élevé que l'autre groupe (celui des familles sans enfants). L'universalité, en éliminant les taux de récupération pour les bénéficiaires actuels des PFCE, marquerait un progrès vers un système plus équitable et plus efficace, et ce même si l'universalisation est financée par l'augmentation des taux d'imposition pour les non-bénéficiaires gagnant les mêmes niveaux de revenu.

Il s'agit de comparer deux choses entre elles : d'une part, les gains d'efficacité dus à l'élimination des prestations assujetties à une évaluation du revenu; d'autre part, ce qu'il en coûterait d'accorder des prestations à ceux qui n'en reçoivent actuellement aucune — que ces prestations soient financées par l'augmentation des impôts ou à même les surplus budgétaires actuels. En ce sens, on pourrait soutenir que l'universalisation des prestations pour enfants peut ne pas donner lieu à une aussi forte réduction des taux d'imposition que ne le feraient d'autres options de réforme envisagées par le gouvernement. Toutefois, le niveau des gains d'efficacité réalisables demeure une question empirique et dépend de divers facteurs : la mesure dans laquelle les différents groupes sont touchés par le changement des taux marginaux d'imposition, l'influence de ces changements sur les décisions de ces groupes d'individus (quant à leur offre de travail, leurs épargnes ou leurs activités d'évasion et d'évitement fiscal) et l'importance relative de chaque groupe touché dans la population.

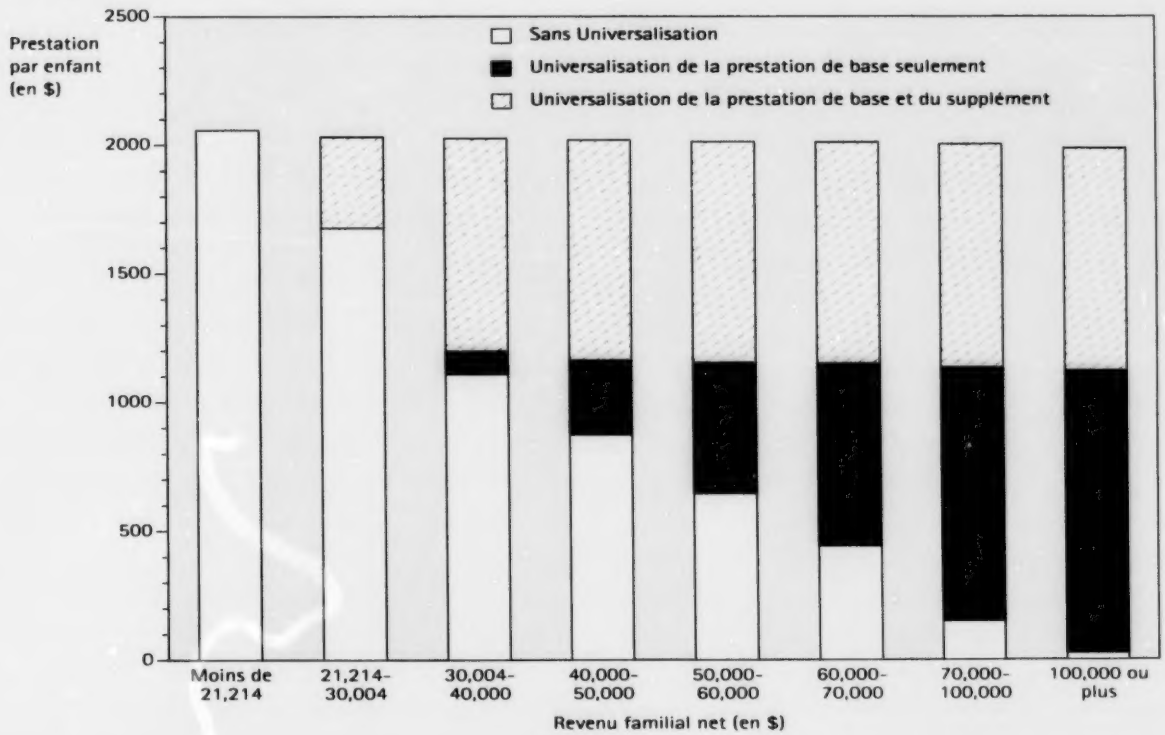
La mise en œuvre d'un programme généreux et universel serait relativement onéreuse. Selon nos estimations, présentées au tableau 8, il en coûterait 7,7 milliards $ pour accorder à toutes les familles une prestation égale à la PFCE (incluant le Supplément), selon les barèmes en vigueur en juillet 2000 (soit 2 081 $ pour le premier enfant, 1 875 $ pour le deuxième enfant pour chaque enfant subséquent*.) L'option qui consisterait à rendre universelle seulement la prestation de base de la PFCE (tout en conservant le caractère sélectif du Supplément de la Prestation nationale pour enfants) réduirait de plus de la moitié les coûts de l'universalisation. Selon les données du tableau 8, il en coûterait 3,1 milliards $ pour accorder à toutes les familles une prestation égale au montant de base de la PFCE, toujours selon les barèmes en vigueur en juillet 2000 (soit 1 104 $ par enfant, avec un supplément de 77 $ pour le troisième enfant et pour chaque enfant sub-

Tableau 8
Répartition des gains après universalisation de la PFCE, d'après les barèmes en vigueur en juillet 2000

Revenu familial net (en $)	Nombre de familles (en milliers)	Universalisation de la prestation de base seulement		Universalisation de la prestation de base et du supplément	
		Augmentation des prestations versées (en millions $)	Gains par famille (en $)	Augmentation des prestations versées (en millions $)	Gains par famille (en $)
Moins de 21 214	717	0	0	0	0
21 214-30 004	413	0	0	271	655
30 004-40 000	443	75	170	746	1 683
40 000-50 000	451	245	545	954	2 116
50 000-60 000	434	407	938	1 092	2 517
60 000-70 000	372	490	1 316	1 083	2 910
70 000-100 000	676	1 175	1 739	2 218	3 282
100 000 ou plus	380	757	1 995	1 354	3 569
Total	3 885	3 150	811	7 718	1 987

Source : Calculs établis par les auteures, à partir de la « Base de données et modèle de simulation de politique sociale » (BD/MSPS) de Statistique Canada.

Figure 2
Prestation fiscale par enfant après universalisation de la PFCE d'après les barèmes en vigueur en juillet 2000



séquent). Le tableau 8 montre aussi le gain moyen estimé provenant de l'universalisation, ainsi que la répartition des gains entre les catégories de revenu, pour les familles canadiennes avec enfants. On estime à environ 800 $ par famille l'augmentation moyenne des prestations suite à l'universalisation de la prestation de base seulement et à 2 000 $ par famille l'augmentation moyenne des prestations suite à l'universalisation de la prestation de base et du supplément. La moyenne des gains est à son plus haut niveau pour les familles ayant un revenu familial d'environ 100 000 $ par année, pour la bonne raison que le programme actuel accorde très peu à la plupart de ces familles. Ces gains constituent pourtant, en grande partie, la récupération des pertes que les familles de classe moyenne et les familles mieux nanties ont subies durant les dernières décennies. Les vrais gagnants d'un programme généreux et universel seraient les enfants et tous les contribuables canadiens, qui profiteraient désormais d'un traitement fiscal des familles plus équitable et plus efficace. Comme l'illustre la figure 2, la réintroduction d'une aide fiscale universelle restaurerait l'équité entre les ménages en reconnaissant les responsabilités et coûts encourus par tous les parents pour élever leurs enfants, et ce quel que soit leur niveau de revenu.

Sur le plan politique, l'universalisation des prestations est-elle faisable ? Les Canadiens ne l'ont jugée hérétique que le jour où, en 1989, on exigea des contribuables à fort revenu le remboursement des prestations reçues au titre des allocations familiales. Bien des familles, mises dans l'obligation de retourner au fisc les prestations reçues, préférèrent n'en recevoir aucune. À cela s'ajoute le fait que les femmes, pour qui ces prestations avaient été jusque-là l'unique source de revenu autonome, accédaient en plus grand nombre au marché du travail et avaient désormais moins besoin de ce soutien. Aujourd'hui pourtant, la plupart des pays de l'Union européenne maintiennent encore un régime universel d'assistance pour enfants à charge.

Robert Baril, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan[37] ont montré qu'il aurait été possible de verser à toutes les familles du Québec une allocation non imposable de 3 000 $ en moyenne, à même les fonds investis en 1998 par les deux paliers de gouvernements pour l'aide aux familles québécoises. Si l'on remplaçait par ce programme universel le système actuel d'allocations pour enfants calculées en fonction du revenu, cela profiterait à la plupart des familles -- sauf à celles dont le revenu se situe entre 10 000 $ et 40 000 $. Pour cette catégorie de familles, des dispositions complémentaires auraient pu s'ajouter : incitatifs au travail, subventions pour garde d'enfants, etc. À l'appui d'un régime universel, Baril, Lefebvre et Merrigan avancent les arguments suivants :

> Une politique d'aide à la famille n'est pas une politique de lutte à la pauvreté. Il ne s'agit pas non plus d'une politique d'incitation au travail. Non, une politique d'aide à la famille est basée sur la reconnaissance, par la collectivité, des bénéfices qu'elle tire du projet parental, projet par ailleurs complexe et parsemé d'embûches[38].

L'universalité présente évidemment l'avantage de la simplicité, en ce qu'elle n'exige l'établissement ni de seuils ni de taux de récupération; elle est plus propice aux gains d'efficacité que ne l'est la méthode actuelle de prestations ciblées. L'universalité du soutien aux familles se fonde, entre autres principes, sur celui-ci : tous les enfants et tout le temps qu'on accorde à leurs soins ont la même valeur pour la société — sans égard au revenu des parents et sans égard à la personne ou à l'établissement chargé du soin des enfants : parent restant à la maison, tierce personne, service de garde, etc. De la sorte, la politique familiale demeure le plus neutre possible face aux choix personnels des parents.

Avec le même souci de conserver la neutralité des politiques fiscales, nous nous tournons maintenant vers la question suivante : le régime fiscal tient-il compte de façon adéquate de la situation

familiale, de l'apport de chacun au revenu familial, et des économies d'échelle que permet le partage des biens et des services entre les membres d'une même famille dans l'évaluation de la capacité de cette famille de payer des impôts ?

La famille comme unité d'imposition

Le système canadien d'impôt sur le revenu des particuliers, tout en prenant pour base l'individu (chacun payant l'impôt en fonction de son propre revenu), reconnaît par plusieurs dispositions la situation familiale de cet individu. Comme exemples de dispositions fiscales qui reconnaissent le partage du revenu entre deux personnes mariées (ou conjoints de fait) ou entre ces personnes et leurs enfants, on peut citer : les cotisations au Régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR) du conjoint; le Régime enregistré d'épargne-études (REÉÉ); le transfert de crédits d'impôt inutilisés entre membres d'une même famille; la possibilité de réunir, sur la déclaration de revenu d'un des conjoints, l'ensemble des dons de bienfaisance de l'un et de l'autre ou l'ensemble de leurs frais médicaux. Rappelons aussi que des couples combinent leurs revenus quand il s'agit de calculer le crédit pour remboursement de la TPS ou de calculer le montant de PFCE auxquelles ils ont droit. Mais les dispositions les plus importantes à cet égard sont le crédit pour conjoint à charge et l'équivalent du crédit pour conjoint à charge. Ce dernier volet est destiné au contribuable qui, sans conjoint, a à sa charge un enfant de moins de 18 ans, un parent ou un grand-parent, ou un membre de sa parenté âgé de 18 ans ou plus et considéré comme dépendant en raison d'une déficience mentale ou physique.

Certaines formes de partage du revenu ne sont admissibles à aucun avantage fiscal; c'est en particulier le cas des dons ou cadeaux, en vertus desquels le donateur ne peut réclamer de déduction d'impôt et le revenu imposable du récipiendaire est augmenté. De même, en général, la pension alimentaire versée au parent qui a la garde d'un enfant n'est plus admissible à une déduction pour le parent qui verse cette pension – même si elle constitue, entre deux personnes, un transfert de revenu à la fois substantiel et quantifiable. Rappelons, enfin, que les règles d'attribution du revenu restreignent les économies d'impôt réalisables par le partage du revenu, même lorsqu'il y a transfert d'un droit de propriété : ainsi, le revenu d'intérêt provenant d'une obligation achetée au nom d'un enfant est généralement imputé, pour fins d'impôts, à l'adulte qui a effectué l'achat.

Le Canada n'est pas le seul pays qui prenne l'individu comme unité d'imposition : l'Australie, l'Italie, le Japon, la Suède et le Royaume-Uni en font autant, comme le montre le tableau 2. D'autres pays ont des systèmes mixtes, qui combinent l'imposition individuelle et l'imposition conjointe. Examinons brièvement quatre régimes possibles de partage du revenu :

Le premier — *l'imposition conjointe comportant l'intégration des revenus* — mérite examen. Le Royaume-Uni l'a utilisé jusqu'au milieu des années 1980, et le Luxembourg et l'Espagne l'utilisent encore. En vertu de ce régime, le revenu du couple est imposé comme s'il était gagné par une seule personne. Prenons comme exemple un couple où l'un des conjoints gagne 15 000 $ et l'autre 20 000 $: on le traite, pour l'essentiel, comme s'il s'agissait d'une seule personne gagnant 35 000 $ — même si les couples à deux revenus peuvent se prévaloir de dispositions fiscales supplémentaires. Le ministère canadien des Finances estime que l'adoption de l'imposition conjointe dans la forme simple que nous venons de décrire entraînerait des pertes pour de nombreux contribuables (85 p. 100 de ceux qui produisent une déclaration de revenu et qui sont effectivement imposables); quant au trésor public fédéral, il en tirerait des recettes fiscales supplémentaires de quelque 8,5 milliards $[w].

La France et la Belgique offrent un second modèle d'imposition familiale — *le Système du quotient familial* — en vertu duquel la mise en commun des ressources s'applique non seulement au couple marié, mais aussi aux autres membres de la famille. Pour déterminer les fourchettes de revenu auxquelles s'appliquent les taux d'imposition, on divise le revenu imposable par le nombre d'exemptions ou « d'allocations » auxquelles le contribuable est admissible, selon la taille de la famille. Le tableau 9 montre les échelles d'équivalence utilisées dans le système français de quotient familial. Pour calculer l'impôt à payer, on fait le total des revenus des divers membres de la famille, on divise ce total par le facteur qui figure au tableau 9, et l'on applique ensuite le barème de l'imposition individuelle. Une disposition additionnelle stipule que la portion du quotient réservée aux enfants ne peut réduire en deçà d'un certain seuil l'impôt à payer[60].

L'imposition conjointe avec fractionnement du revenu constitue un troisième modèle d'imposition familiale. L'Allemagne, l'Irlande et les États-Unis l'offrent à titre facultatif. Dans le cas des États-Unis, on prend pour unité d'imposition le « déclarant » qui peut être soit l'individu, soit le couple marié (produisant une déclaration conjointe ou deux déclarations séparées), soit encore le chef de famille. Chaque déclarant est soumis à un barème d'imposition. Ainsi, un couple marié peut être imposé en fonction de son revenu global, mais selon deux barèmes d'imposition différents : l'un (applicable aux couples) présente des fourchettes d'imposition plus larges que l'autre (applicable aux individus). Par exemple, un contribuable célibataire sera soumis à un taux d'imposition de 15 p. 100 pour les premiers 25 750 $ US de son revenu imposable — tandis qu'un couple marié produisant une déclaration conjointe sera soumis au même taux d'imposition de 15 p. 100 sur les premiers 43 050 $ US de revenu imposable[61]. Dans un système d'impôt progressif, le fractionnement du revenu est généralement avantageux pour les couples à un seul revenu, car il transfère l'impôt d'un partenaire vers l'autre : du partenaire qui a le plus haut taux marginal d'imposition, vers celui qui a le taux le plus bas. Dans le modèle en vigueur aux États-Unis, toutefois, le fractionnement du revenu peut désavantager le couple dont les deux revenus sont égaux, et cette situation donne lieu à ce qu'on appelle la « taxe sur le mariage ».

Le gouvernement de l'Alberta, dans le cadre d'une réforme de l'impôt sur le revenu, a instauré en 2001 un nouveau mode, plus indirect, d'imposition familiale. Il s'agit d'une imposition à taux uniforme, assortie d'exemptions personnelles de base et d'exemptions pour conjoints à charge bonifiées, toutes deux majorées à 12 900 $. Ce système, tout en maintenant clairement l'individu comme base d'imposition, aura pour effet de mettre sur le même pied, quant au montant d'impôt provincial à payer, deux types de couples gagnant des revenus familiaux égaux : le couple à un seul revenu et le couple à deux revenus. Par cette réforme, le gouvernement albertain cherchait d'abord à abolir les écarts de traitement fiscal entre les couples à un seul revenu et les couples à deux revenus, comme il le déclarait dans son budget de l'année 2000 :

Tableau 9
Paramètres du système de quotient familial en France

Nombre d'enfants	Célibataire	Marié
0	1	2
1	2	2,5
2	2,5	3
3	3,5	4
4	4,5	5

Source : République française, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité <http://www.social.gouv.fr/htm/dossiers/index.htm>

> Dans le régime actuel, une famille à un seul revenu paie plus, en impôt sur le revenu des particuliers, qu'une famille située au même niveau de revenu et dont les deux parents travaillent hors du foyer. Dans le nouveau système, ces deux types de familles verront leurs impôts diminuer. Mais les familles à un seul revenu (y compris les familles monoparentales) verront leurs impôts diminuer encore plus[62].

Comme les membres de la famille mettent en commun leurs ressources (au moins jusqu'à un certain point), il semble naturel de partir de la notion de *partage* pour définir ce qui constitue une *famille*. Cela soulève la question de savoir si le revenu familial constitue une base plus sûre que le revenu individuel, pour mesurer la capacité de payer des impôts. En d'autres termes, que devrait-on adopter comme unité d'imposition : l'individu ou la famille ? Les principes d'équité et d'efficacité sont des guides fort utiles dans l'établissement d'une fiscalité familiale et, en particulier, dans la définition des modes de fractionnement du revenu aux fins de l'impôt.

Le fractionnement du revenu

L'idée de fractionnement du revenu aux fins de l'impôt a de nombreux adeptes au Canada. L'Alliance canadienne par exemple, a montré un certain intérêt pour une réforme fiscale allant dans ce sens, afin d'élargir, selon l'Alliance, les choix qui s'offrent aux familles et traiter plus équitablement les familles à un seul revenu[63]. De son côté, le groupe connu sous le nom de REAL Women presse le gouvernement canadien de rapprocher son régime fiscal de celui en vigueur aux États-Unis, en permettant aux deux membres du couple de fractionner leurs revenus aux fins du calcul des impôts. D'après la Canadian Family Tax Coalition :

> ... l'imposition [devrait] désormais être basée sur le revenu familial (soit par le fractionnement du revenu, soit par la production d'une déclaration conjointe), plutôt que sur le revenu individuel comme c'est actuellement le cas. En 1994, par exemple, une famille à deux revenus gagnant au total 30 000 $ payait 3 793 $ en impôt sur le revenu, alors qu'une famille à un seul revenu [de 30 000 $] payait 4 383 $ — soit 16 p. 100 de plus[64].

D'après les tenants de cette forme d'imposition familiale, le fractionnement du revenu corrigerait l'iniquité horizontale qui fait que les membres de ménages semblables et gagnant le même revenu total ne paient pas les mêmes impôts. Dans sa version la plus simple, le régime de fractionnement du revenu imposerait le couple comme si chacun de ses membres gagnait la moitié du revenu combiné. Par exemple, la famille où l'un des partenaires gagne 60 000 $ et où l'autre n'a aucun revenu paierait exactement les mêmes impôts que la famille où chacun des deux partenaires gagne 30 000 $.

Une famille dont le revenu annuel de 60 000 $ est gagné par un seul des deux parents pourrait épargner annuellement 1 800 $ en impôt fédéral, grâce au transfert du revenu à l'époux qui ne gagne pas ou qui gagne le moins. On part de l'hypothèse que le partage du revenu fait passer l'individu d'une fourchette d'imposition médiane (taux de 22 p. 100 depuis janvier 2001) à la fourchette la plus basse (taux de 16 p. 100). Par contre, le partage du revenu ne profiterait en rien aux familles dont les deux parents gagnent un revenu qui les situe actuellement au taux le plus bas de l'impôt fédéral – c'est-à-dire les familles où le plus élevé des deux revenus bruts se traduit par un revenu imposable inférieur à 30 000 $ par année. Un des problèmes majeurs du traitement accordé aux familles avec enfants par le fisc canadien demeure le taux d'imposition effectif élevé auquel sont soumises les familles à faible revenu. Certes, le fractionnement du revenu apporterait un minimum d'avantages fiscaux aux familles gagnant deux revenus légèrement différents. Mais, advenant l'adoption du partage de revenu « à l'américaine » (où la portion admissible au partage est moindre), ces couples s'en tireraient encore moins bien. En fait,

plusieurs arguments militent contre la mise en œuvre d'une forme de fractionnement du revenu. Examinons de plus près quatre de ces arguments.

Un argument fondamental contre le fractionnement du revenu c'est l'effet que cette disposition entraîne sur les taux marginaux d'imposition. Dans un régime d'imposition conjointe, le second salarié est soumis au même taux d'imposition marginal que le premier salarié, et ce dès le premier dollar gagné. C'est dire, par exemple, qu'on verrait augmenter le taux marginal d'imposition sur les gains de l'épouse, lorsque le mari travaille et gagne déjà un revenu. Or, on sait que les coûts d'inefficacité liés à l'augmentation des taux marginaux d'imposition modifient chez l'individu un large éventail de comportements : décision de se marier ou d'avoir des enfants, choix d'épargnes et d'investissements, choix à effectuer quant au mode de garde des enfants, disponibilité face au travail, etc. L'augmentation des impôts peut comporter des coûts d'inefficacité plus grands chez le second salarié que chez le premier, du moins quant aux effets de distorsion sur l'offre de travail. Le second revenu doit être suffisant pour couvrir non seulement les coûts liés à ce second travail et au remplacement de la production domestique perdue, mais aussi les frais de garde des enfants. Si l'on considère qu'en 1998 les femmes au travail gagnaient en moyenne 21 999 $ par année[65], il suffit d'un niveau d'imposition modéré pour rendre négligeables ou même négatives les retombées de ce retour au travail. Comme le soutiennent Kenneth Boessenkool et Jim Davies, « la progressivité confère à un système d'imposition individuelle un léger avantage sur un système d'imposition conjointe, en ce qu'elle fausse moins que ne le fait ce dernier l'offre de travail du second salarié »[66].

On peut invoquer en faveur du partage du revenu un argument d'équité dans la mesure où le partage du revenu étend à d'autres contribuables certains moyens d'évitement fiscal actuellement réservés à certains groupes de contribuables, comme les travailleurs autonomes et les personnes qui tirent de leur capital un revenu substantiel. La Loi de l'impôt sur le revenu autorise le travailleur autonome à partager son revenu avec un associé en prenant celui-ci à son emploi; de même, pour partager un revenu de capital, on dispose de divers mécanismes de transfert d'actifs. Toutefois, ces dispositions relatives au fractionnement du revenu diffèrent considérablement du fractionnement formel de toutes les sources de revenu, où l'on prend comme base d'imposition la famille et non plus l'individu. Les dispositions actuelles sur le fractionnement du revenu impliquent un transfert réel du contrôle exercé sur le revenu ou sur les actifs. Le fractionnement automatique du revenu en vertu du système d'imposition supposerait, au contraire, la mise en commun des actifs sans aucune obligation d'en transférer la propriété ou le contrôle. Il y a peut-être lieu d'assouplir les règles d'attribution et de faciliter le transfert de revenus et d'actifs entre membres d'une même famille; mais, en autorisant simplement le fractionnement du revenu sans exiger aucun transfert, on raterait une occasion de procurer, aux membres non salariés de la famille, un accès réel aux actifs.

Le fractionnement du revenu peut influencer positivement ou négativement la formation d'une famille. Si l'on permet de partager l'ensemble du revenu, une personne vivant en couple pourra, à revenu égal, payer nettement moins d'impôts qu'une personne célibataire : le fractionnement deviendrait alors une « prime au mariage ». Si l'on ne permet de partager qu'une partie du revenu, le couple où les deux revenus sont égaux sera frappé d'une « taxe sur le mariage », et le couple où les deux revenus sont inégaux recevra l'équivalent d'une « prime au mariage ». On voit que la question n'est pas si simple et que l'instauration du fractionnement du revenu aux fins de l'impôt ne résoudrait pas tous les problèmes. La fiscalité des familles doit

prendre en compte deux aspects de la formation d'un ménage : non seulement la mise en commun du revenu, mais aussi les économies d'échelle provenant du partage des biens et services mis en commun à l'intérieur du ménage. Si l'on tient compte de ces économies d'échelle, deux personnes dont les revenus sont égaux et qui s'unissent pour former une famille devraient, ensemble, payer plus d'impôts après leur union qu'avant, puisque leur union a augmenté leur « revenu équivalent ». Vivre en couple, c'est choisir un mode de vie. Le système fiscal devrait rester aussi neutre que possible à l'égard de tels choix personnels, pour éviter d'influencer le comportement des gens.

Mais l'argument le plus important contre le fractionnement du revenu est qu'il ne réalise pas l'équité horizontale entre les divers types de famille. Dans un régime simple de fractionnement du revenu, une famille dont un membre gagne 60 000 $ et dont l'autre ne travaille pas paierait le même niveau d'impôts qu'une famille dont les deux membres, travaillant à temps complet, gagnent chacun 30 000 $. Ces deux familles ne sont pourtant pas à chances égales face au marché du travail. La famille à un seul revenu pourrait, si le second membre adulte optait pour un travail extérieur, gagner au total 80 000 $, 90 000 $ ou plus. Certes, il peut y avoir des cas où la décision de rester à la maison n'est pas volontaire. Mais si, dans une famille, un membre adulte choisit volontairement de rester à la maison, ce peut être parce que ce choix rapporte plus que le salaire auquel la personne renonce. Ainsi le revenu réel, comprenant à la fois le revenu du travail à l'extérieur et la valeur du travail domestique, sera généralement plus élevé pour une famille à un seul revenu que pour une famille à deux revenus gagnant le même niveau de revenu de marché.

Les pressions qui s'exercent en faveur de l'instauration d'un système de fractionnement du revenu viennent en bonne partie de familles à un seul revenu qui, pour diverses raisons, ont vu décliner constamment leur niveau de vie[27]. Il convient cependant de souligner que les familles ont à leur disposition un large éventail d'arrangements possibles en ce qui concerne le travail et la garde des enfants, arrangements qui souvent ne correspondent ni au stéréotype de la famille à un seul revenu ni au stéréotype de la famille à deux revenus. Il faut également se rappeler qu'une fiscalité familiale qui ne reconnaîtrait pas à leur juste valeur les biens et services qui sont fournis par le parent qui reste à la maison serait injuste à l'égard des familles où aucun des parents ne se consacre à temps complet aux tâches domestiques.

La production domestique

Une question cruciale qui se pose aux décideurs des politiques publiques est celle du traitement que le système d'impôt sur le revenu devrait accorder à la production domestique, particulièrement lorsque l'un des parents demeure à la maison. Les arguments d'efficacité que l'on invoque en faveur de la déductibilité des dépenses en frais de garde tournent d'ailleurs autour de la production domestique : selon ces arguments, le revenu que l'on utilise pour remplacer les services produits à la maison (tels que les services de garde) ne devrait pas être imposable, puisque la valeur des biens et services produits par le parent qui reste à la maison n'est pas imposée. Pour amorcer à ce sujet une discussion valable, il convient d'abord de dissiper deux mythes.

- *Premier mythe* : le travail effectué par les femmes qui ne travaillent pas à l'extérieur de la maison est d'une grande valeur et, par conséquent, doit être compensé par un allégement fiscal.

Pour tirer au clair cette question, il faut distinguer, d'une part, la valeur privée du travail effectué à domicile et, d'autre part, la valeur sociale qu'il

pourrait avoir par-delà sa valeur privée. Dans la mesure, par exemple, où la personne qui prépare sa propre sauce à spaghetti épargne le coût d'une sauce achetée au magasin, l'économie de coût ainsi réalisée représente la valeur privée du travail à domicile. Il n'y a aucune raison d'accorder à l'économie de 10 $ ainsi réalisée un traitement différent de celui qu'on accorde aux 10 $ générés par un travail effectué à l'extérieur de la maison et alloués à l'achat de la sauce à spaghetti. Ce sont là autant de formes de revenu. Or, un système d'impôt fondé sur le concept de revenu exhaustif frappe tous les revenus, quelle que soit leur source[68]. La production domestique, si elle possède une valeur privée, doit donc elle aussi être soumise à l'impôt. Cette imposition, même si elle est difficilement praticable sur le plan administratif, n'en reste pas moins désirable sur le plan théorique.

Par-delà sa valeur privée, toutefois, le travail domestique peut avoir une valeur sociale. Par exemple, les parents qui s'occupent à domicile d'un enfant handicapé plutôt que de placer celui-ci dans un établissement subventionné par l'État épargnent chaque année aux contribuables des milliers de dollars. Par conséquent, il peut en coûter moins cher à l'État de payer les parents pour leur travail à la maison que de fournir ces soins dans un de ses établissements. L'argument d'ordre économique en faveur de la subvention à accorder au travail domestique ne vaut que si ce dernier a une valeur sociale par-delà sa valeur privée. Le budget 2000 du gouvernement fédéral prévoit un supplément de 500 $ en crédit d'impôt pour personne handicapée à charge. Cette mesure, si modeste soit-elle, constitue un pas dans la bonne direction puisqu'elle reconnaît le rôle des aidants naturels dans le soin d'enfants gravement handicapés.

- *Deuxième mythe* : devant la difficulté de quantifier la production domestique, le système fiscal ne doit prendre en compte que le revenu monétaire.

Selon certains analystes, les sources non monétaires du bien-être sont difficilement quantifiables, de sorte que le revenu monétaire (ou nominal) constitue la meilleure mesure de la capacité de payer. Certains économistes ont recouru dans le passé à ce genre de raisonnement pour nier la valeur de la production domestique. Heureusement, on se rend de plus en plus compte qu'il vaut mieux s'approcher de la vérité grâce à une évaluation sommaire de la production domestique que de rester dans l'erreur totale par la négation de toute valeur à cette production. Ainsi, par exemple, la reconnaissance explicite de la valeur de la production domestique peut nous éclairer sur la croissance économique et sur les comparaisons à faire entre pays quant au niveau de bien-être des individus[69].

Les économistes commencent aujourd'hui à estimer à sa juste valeur le travail non rémunéré et à reconnaître son importance. Selon une étude effectuée par les Nations Unies sur la valeur de la production domestique, les tâches domestiques représentaient en 1996, au Canada, 54 p. 100 du PIB calculé selon les méthodes traditionnelles. Les activités de bénévolat et d'éducation des enfants représentaient 5,5 p. 100 du PIB[70]. S'il la production domestique représente plus de la moitié de l'activité économique, il serait insensé de n'en pas tenir compte sur le plan de la fiscalité.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les critiques du régime actuel de fiscalité familiale comparent souvent entre elles, à revenu total égal, les familles à un seul revenu et les familles à deux revenus, et ils déclarent injustes les impôts plus lourds payés par les familles à un seul revenu. Mais cette comparaison a l'inconvénient de ne pas reconnaître la valeur de la production domestique. Une famille où l'un des parents gagne 30 000 $ alors que l'autre consacre son temps à la production domestique jouit d'un revenu réel supérieur à celui d'une famille où les deux parents travaillent à temps complet et gagnent chacun 15 000 $.

L'intérêt du maintien d'un parent à la maison dépend de plusieurs facteurs, comme le nombre et l'âge des enfants et des autres personnes à charge, les aptitudes du parent en ce qui a trait au travail domestique, ainsi que les ressources, en termes de capital humain et physique, dont le ménage dispose. Ces considérations montrent la difficulté de chiffrer avec précision la valeur de quelque production domestique que ce soit. Il existe toutefois deux méthodes de base qui permettent d'en estimer la valeur en dollars : d'une part la méthode du coût de renonciation et, d'autre part, la méthode du coût de remplacement.

Dans la méthode du *coût de renonciation* (on dit aussi *coût d'opportunité*), on présume que les parents choisiront de rester à la maison seulement si la valeur de la production domestique de celui-ci atteint ou dépasse le salaire (calculé après impôts) auquel ils renoncent. Le calcul de ce revenu potentiel de travail permet de mesurer la valeur approximative de la production domestique. En 1998, le salaire moyen d'une femme travaillant à temps complet à l'extérieur de la maison était de 32 553 $ par année[71]. En Ontario, par exemple, une personne gagnant un salaire brut de 30 000 $ reçoit un salaire net d'environ 23 000 $ après versement de l'impôt sur le revenu, des primes d'assurance-emploi et des primes du Régime de pensions du Canada; ce salaire net représenterait alors le coût d'opportunité de la production domestique.

Dans la méthode du *coût de remplacement*, on évalue la production domestique à partir de ce qu'il en coûterait pour remplacer les biens et services produits à la maison. Selon une étude menée par Statistique Canada sur les femmes qui, en 1998, avaient pour activité principale la tenue de maison, celles qui faisaient partie d'une famille biparentale avec enfants d'âge préscolaire consacraient 8,7 heures par jour à du travail non rémunéré, tandis que les mères monoparentales avec de jeunes enfants consacraient 7,7 heures à un tel travail. Chez les femmes qui restaient à la maison avec des enfants d'âge scolaire, le temps consacré quotidiennement au travail domestique était de 7,3 heures dans les familles biparentales, et de 8,1 heures dans les familles monoparentales[72]. Chris Jackson estime que le coût de remplacement de ce travail non rémunéré, c'est-à-dire le prix à payer pour confier ce travail à quelqu'un d'autre, était en moyenne de 24 400 $ en 1996 (pour une femme mariée avec enfants et sans travail à l'extérieur de la maison)[73]. Bien sûr, les personnes qui travaillent à l'extérieur de la maison effectuent, elles aussi, du travail domestique. Toutefois, la valeur de remplacement du travail non rémunéré, pour un adulte canadien, était en moyenne de 10 900 $ par année. Ainsi, la production domestique du parent qui ne travaille pas à l'extérieur de la maison dépassait de 13 500 $ (soit 24 400 $ moins 10 900 $) la production moyenne des Canadiens en 1996.

En 1995, le Conseil canadien du statut de la femme situait entre 11 921 $ et 16 860 $ par année (tout dépendant de la méthode d'évaluation utilisée) la valeur moyenne du travail non rémunéré des femmes[74]. Un manuel publié par Mothers Are Women, groupe voué à la défense des femmes qui ont choisi de rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants, attribue à la tenue de maison une valeur de 30 000 $ par année[75]. À partir des chiffres que nous venons de citer, on peut situer entre 10 000 $ et 30 000 $ la valeur du travail non rémunéré et prendre comme chiffre milieu celui de 15 000 $[76].

Dans une analyse que nous avons citée plus haut, la Canadian Family Tax Coalition, comparant le fardeau fiscal de divers types de familles, montrait qu'une famille à deux revenus gagnant au total 30 000 $ paie 3 793 $ d'impôt, alors qu'une famille biparentale à un seul revenu de 30 000 $ paie 4 383 $ d'impôts. Si l'on prend en compte la valeur de la production domestique (selon le chiffre de 15 000 $ cité plus haut), le revenu réel de la famille où l'un des parents reste à la maison

s'établit à 45 000 $, ce qui dépasse de 50 p. 100 le revenu réel d'une famille à deux revenus. Une part importante de la production domestique est certainement consacrée au soin des enfants, et il n'y a aucune raison de rendre imposable cette part — pas plus qu'on ne le fait pour les frais de garde d'enfants, déductibles aux fins de l'impôt. D'après les données de l'*Enquête sociale générale* de Statistique Canada, entre 40 et 45 p. 100 du temps que les femmes au foyer avec enfants d'âge préscolaire passent aux travaux domestiques est consacré au soin des enfants. (Dans le cas des familles avec enfants d'âge scolaire, cette proportion tombe à environ 15 p. 100.) Mais le fait demeure : notre famille à un seul revenu paie seulement 590 $ de plus en impôt (soit 16 p. 100 de plus) — ce qui, tout considéré, ne semble pas injuste[77].

Plusieurs mesures fiscales visant à reconnaître la valeur sociale de la production domestique seraient de nature à aider les parents qui restent à la maison. L'une d'elles, qui prend effectivement acte de la dépendance économique où se trouve le parent qui ne travaille pas à l'extérieur de la maison, est le crédit d'impôt pour conjoint à charge, crédit actuellement non remboursable. Si l'on en faisait un crédit remboursable et payable au conjoint à charge, on reconnaîtrait de façon tangible la valeur de la production domestique. Citons encore d'autres mesures propres à faciliter l'entrée sur le marché du travail d'un parent qui est resté à la maison pour s'occuper de jeunes enfants : l'abolition des liens entre le programme d'assurance-emploi et l'admissibilité à des programmes de formation; l'assouplissement des programmes de formation (que l'on pourrait offrir à temps partiel, en soirée ou selon des horaires flexibles), pour aider les parents à concilier responsabilités familiales et formation; l'extension de certaines mesures d'incitation à l'embauche, pour les employeurs, (comme le congé de primes d'assurance-emploi déjà en place pour l'embauche de jeunes travailleurs), pour favoriser justement l'embauche de parents qui désirent joindre le marché du travail.

Certes, les mesures annoncées dans le budget fédéral de février 2000 pour bonifier le congé parental dans le cadre de l'assurance-emploi vont élargir les choix qui s'offrent aux parents, quand il s'agit de décider si l'un d'eux passera plus de temps à la maison après la naissance d'un nouvel enfant. Toutefois, les prestations liées au congé parental (qu'il s'agisse de maternité ou de paternité) comportent encore de nombreux défauts, du seul fait qu'elles font partie du programme d'assurance-emploi : le taux du salaire de remplacement est relativement faible (55 p. 100); il y a un délai d'attente de deux semaines dans le versement des prestations (sauf au Québec); et un grand nombre de parents travaillant à temps partiel ou à leur propre compte ne sont toujours pas admissibles au congé parental. Il serait donc logique de couper les liens entre assurance-emploi et congé parental.

Le Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge a recommandé un moyen de reconnaître, sur le plan fiscal, la valeur de la production domestique : c'est de permettre aux parents qui restent à la maison pour élever des enfants de faire des contributions au Régime de pensions du Canada (RPC) (ou au Régime des rentes du Québec) pour les années passées à domicile[78]. Si une telle option avait été offerte durant les premières années du RPC, bien des Canadiennes âgées s'en tireraient nettement mieux, sur le plan financier, qu'elles ne le font aujourd'hui. Toutefois, on n'a aucune raison de croire que le rendement par dollar investi aujourd'hui dans le RPC serait plus élevé que le rendement par dollar investi dans un Régime enregistré d'épargne-retraite du conjoint — à moins que les cotisations versées au RPC par les parents restés à la maison ne soient, par exemple, doublées par des cotisations égales de la part du gouvernement. Il existe des pistes de réforme plus prometteuses; mentionnons comme exemples la bonification des

transferts fiscaux aux parents, incluant ceux qui restent à la maison, ou une utilisation plus créative des programmes de l'assurance-emploi.

Définir la « famille »

Nous avons jusqu'ici utilisé les termes « couple » et « famille » comme s'ils ne posaient aucun problème. Pourtant, si l'on devait instaurer certaines dispositions fiscales à l'intention des familles, les personnes qui y seraient admissibles pourraient en tirer de substantielles économies d'impôt. Qui donc y serait admissible ?

Traditionnellement, la Loi de l'impôt sur le revenu ne considérait comme couples que les individus mariés. Mais l'imposition du revenu est aujourd'hui basée sur la notion de « cohabitation » : le fisc considère un couple comme l'équivalent d'un couple marié si l'homme et la femme ont cohabité pendant un an ou s'ils ont un enfant. Cette définition diffère non seulement de celle qu'on utilise dans le droit de la famille pour déterminer si un couple a contracté un « mariage de droit commun », mais aussi de la définition que les provinces utilisent pour déterminer l'admissibilité à l'aide sociale. La définition traditionnelle a également été remise en question par de récents arrêts de la Cour suprême accordant les mêmes droits aux couples formés de deux personnes de même sexe[79].

La redéfinition des relations légalement reconnues par la société a soulevé plusieurs questions. Pourquoi l'entretien d'une relation de couple (hétérosexuelle ou homosexuelle) doit-elle fonder le statut fiscal du contribuable ? Pourquoi ne pas admettre la notion de parenté et accorder, par exemple aux frères et sœurs ou aux parents ayant des enfants adultes, les privilèges et responsabilités traditionnellement reconnus aux couples mariés ?

Dans le passé, le contrat de mariage a comporté plusieurs éléments autres que la cohabitation et les relations de couple. Une disposition importante du contrat de mariage confiait à la femme la responsabilité de l'entretien du foyer, tout en faisant d'elle une dépendante de son mari sur le plan économique[80]. Aujourd'hui, au contraire, le mariage n'est pas nécessairement caractérisé par la dépendance économique d'un des deux partenaires envers l'autre : en 1997, par exemple, 14,3 p. 100 des femmes faisant partie de couples à deux revenus gagnaient plus que leurs maris[81].

Alors même que diminue la dépendance économique des femmes vis-à-vis de leurs partenaires masculins, l'accession des jeunes Canadiens et Canadiennes à l'indépendance économique fait de plus en plus problème et soulève d'importantes questions de politique sociale. Selon Dominique Meunier, Paul Bernard et Johanne Boisjoly[82], on assiste à une vaste redéfinition des modes de vie des jeunes au Canada. Les jeunes d'aujourd'hui prolongent leurs études, occupent plus jeune un emploi (souvent précaire), mènent de front les études et le travail rémunéré, restent plus longtemps au foyer parental, reportent à plus tard la formation de liens conjugaux et vivent de plus en plus hors des schèmes familiaux traditionnels.

Le système fiscal canadien, dans la mesure où il permettrait le fractionnement du revenu aux fins de l'impôt, devrait le faire en posant comme condition l'existence, avérée, d'une relation de soutien ou de dépendance — et non pas l'existence d'un type particulier de relation reconnu par la loi. Ainsi, le soutien qu'un enfant adulte apporte à ses parents âgés pourrait faire l'objet d'un traitement fiscal privilégié, à peu près comme on le fait actuellement pour la pension alimentaire versée à un conjoint. Eu égard au vieillissement de la population canadienne, le soutien aux aînés va prendre de plus en plus d'importance. Les gouvernements auront peut-être tout intérêt à encourager l'aide que se donnent entre eux les membres d'une même famille.

Conclusion

Les familles canadiennes sont aux prises avec deux problèmes fondamentaux : premièrement, le soutien financier de leurs dépendants et, deuxièmement, la difficulté que certaines d'entre elles éprouvent à se tailler une place sur le marché du travail. Qu'elles gagnent deux revenus ou un seul, elles doivent relever le défi que représente le soin des enfants en bas âge. À cela s'ajoute souvent, pour les familles qui gagnent un seul revenu et ont des enfants d'âge scolaire, le fait que le parent resté à la maison à l'époque où le soin des enfants exigeait une présence à temps complet devient incapable, faute d'expérience, de trouver un emploi adéquatement rémunéré.

Dans cette étude, nous soutenons que le système fiscal canadien ne reconnaît pas à leur juste valeur les responsabilités qu'implique la charge d'enfants, et nous suggérons des pistes de réforme. Les dispositions récemment mises en place dans la lutte contre la pauvreté des enfants, en redistribuant vers les familles à faibles revenus les prestations jusque-là accordées aux familles plus aisées, ont eu pour effet de créer des iniquités entre les ménages avec enfants et les ménages sans enfants et de compromettre l'efficacité économique.

Notre analyse montre que la conversion de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) en une prestation universelle constitue la seule politique propre à résoudre les deux principaux problèmes du système canadien de prestations pour enfants : d'une part, elle restaurerait l'équité horizontale en assurant des prestations à tous les enfants du Canada; d'autre part, pour les familles avec enfants mais à faible revenu, elle réduirait les taux marginaux effectifs d'imposition, actuellement trop élevés. C'est selon nous la meilleure politique à suivre, à la lumière des principes d'équité et d'efficacité.

Il reste cependant un sujet dont il faudrait approfondir la discussion : c'est la difficulté que les jeunes du Canada éprouvent à atteindre l'indépendance économique. À cet égard, il nous paraît plus urgent de permettre le fractionnement du revenu aux fins de l'impôt entre les parents et les enfants que de le permettre entre les membres du couple. Car, premièrement, le fractionnement du revenu entre parents et enfants procurerait des bénéfices plus grands aux familles nombreuses. Deuxièmement, étant donné que les enfants en bas âge contribuent peu à la production domestique, il y a tout lieu de croire que, sur le plan financier, un ménage avec enfants à charge s'en tire moins facilement qu'un ménage sans enfant. On ne peut pas en dire autant des ménages où l'un des parents ne travaille pas à l'extérieur de la maison.

Tableau A1
Modes de garde des enfants de moins de 6 ans, selon le revenu du ménage et selon le type de famille (en %, 1995)

	Familles biparentales				
	Moins de 40 000 $	40 000 $ – 59 999 $	60 000 $ – 79 999 $	80 000 $ ou plus	Total
Total, garde régie	**5,8**	**10,6**	**11,7**	**16,5**	**10,2**
Autre maison, par une autre personne	0,9	3,2	4,8	5,4	3,1
Garderie ou garderie scolaire	4,9	7,4	6,9	11,1	7,1
Total, garde non régie	**15,5**	**28,9**	**38,2**	**44,9**	**28,9**
Autre maison, par une autre personne ou par un parent	10,8	21,3	27,2	25,2	19,6
Maison familiale, par un frère, une soeur ou un autre parent	4,6	7,0	10,6	19,5	9,0
Autres modes	0,1*	0,6*	0,4*	0,2*	0,3
Aucun mode	**63,4**	**56,7**	**48,0**	**36,3**	**53,9**
Ne travaille pas ou n'est pas aux études	**13,3**	**2,0**	**0,4**	**0,7***	**5,2**
Ne sais pas, refus ou inconnu	2,0	1,8	1,7	1,5*	1,8

	Familles monoparentales		
	Moins de 20 000 $	20 000 $ ou plus	Total
Total, garde régie	**15,4**	**24,3**	**18,3**
Autre maison, par une autre personne	4,7	6,2	5,2
Garderie ou garderie scolaire	10,7	18,1	13,1
Total, garde non régie	**13,7**	**27,8**	**18,3**
Autre maison, par une autre personne ou par un parent	9,2	16,9	11,7
Maison familiale, par un frère, une soeur ou un autre parent	4,3	10,7	6,4
Autres modes	0,2*	0,2*	0,2*
Aucun mode	**8,8**	**16,1**	**11,1**
Ne travaille pas ou n'est pas aux études	**61,0**	**28,8**	**50,6**
Ne sais pas, refus ou inconnu	1,2*	3,1*	1,8*

* Moins de 25 cas observés.

Source : Calculs établis par les auteures, à partir de l'*Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, documentation et fichiers de micro-données, cycle 1, 1994-1995*, publication n° 89M0015XCB95001, Ottawa, Statistique Canada.

Les auteures désirent remercier Jean-Yves Duclos et Jonathan Kesselman pour leurs précieux commentaires, ainsi que Nikolas Bjerre, Carlos Del Castillo, Edith Duclos, Sarah Fortin et Dany Provençal pour leur assistance.

1 On trouvera plus de détails dans Garnett Picot et John Myles, *Transferts sociaux, variations dans la structure familiale et faible revenu chez les enfants*, « Documents de recherche » n° 82 (n° 11F0019M1F95082 au catalogue), Ottawa, Statistique Canada, Direction des études analytiques, 1995.

2 Voir Garnett Picot, John Myles et Wendy Pyper, « Marchés, familles et transferts sociaux : tendances du faible revenu chez les jeunes et les personnes âgées, 1973-1995 », dans Miles Corak (dir.), *Les marchés du travail, les institutions sociales et l'avenir des enfants au Canada* (n° 89-553-XPB au catalogue), Ottawa, Statistique Canada et Développement des Ressources Humaines Canada, 1998.

3 Picot, Myles et Pyper, « Marchés, familles et transferts sociaux », p. 16.

4 Voir Statistique Canada, *Caractéristiques des familles comptant deux soutiens* (n° 13-215-XIB au catalogue), Ottawa, Statistique Canada, 1999, *http://www.statcan.ca/francais/census96/may12/t1_f.htm*.

5 Voir Dwayne Benjamin, Morley Gunderson et W. Craig Riddell, *Labour Market Economics : Theory, Evidence and Policy in Canada*, 4e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1998.

6 Les questions relatives au droit d'imposition et à la discrimination fiscale trouvent leurs racines conceptuelles dans les écrits de penseurs libertaires comme Robert Nozick et James Buchanan. Ceux-ci, rejetant la notion classique d'équité, estiment impossible de déclarer justes ou injustes les conséquences d'un impôt (comme, par exemple, le degré de pauvreté observé dans une société). Seules des dispositions de droit (comme, par exemple, le droit des gens à passer contrat) peuvent être jugées justes ou injustes.

7 Beverley Smith soutenait que les femmes qui ne travaillent pas à l'extérieur de la maison sont victimes de discrimination sur plusieurs fronts, dont le système d'impôt sur le revenu, l'assurance-emploi, ainsi que les lois sur le travail, sur les pensions et sur le divorce. Selon elle, cette discrimination vient de ce qu'au Canada on ne reconnaît pas la valeur du travail domestique accompli par les femmes qui ne travaillent pas à l'extérieur de la maison. Voir le Rapport du Groupe de travail sur les communications et le statut de la femme, Commission sur le statut de la femme, 43e session, 1-19 mars 1999.

8 On trouvera plus de renseignements dans Carmencita Hernandez, « Women and Taxation : Working Group Report », Ontario Fair Tax Commission, Toronto, Women and Taxation Working Group, 1992, p. 11.

9 Kenneth J. Boessenkool, « Putting Tax Policy in its Place : How Social Policy Took Over the Tax Treatment of the Family », dans Douglas W. Allen et John Richards (dir.), *It Takes Two : The Family in Law and Finance*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1999, p. 138-139. (La traduction est de nous.)

10 Voir Discours du budget fédéral 1996, *http://www.fin.gc.ca/budget96/ binbf/binb2f.htm#pro*.

11 Peter W. Bernstein, *The Ernst and Young Tax Guide*, New York, John Wiley and Sons, 2000.

12 Voir le communiqué de presse du Parti réformiste, 9 mars 1999, « Reality Check : Reform's Position on Family Tax Fairness ».

13 Hernandez, « Women and Taxation », p. 49. (La traduction est de nous.)

14 Ce tableau contient des données sur tous les contribuables qui, en produisant leur déclaration fiscale (imposable ou non), réclament la déduction de frais de garde d'enfants. Cette information est tirée du formulaire T778, intitulé *Déductions pour frais de garde d'enfants*.

15 Boessenkool, « Putting Tax Policy in Its Place », p. 157.

16 Les résultats de simulation présentés au tableau 4 proviennent de calculs réalisés à partir d'une base de données de Statistique Canada : la « Base de données et modèle de simulation de politique sociale » (la BD/MSPS), modèle de micro-simulation du système canadien d'impôts et de transferts. La BD/MSPS sert à analyser la répartition des revenus entre les individus et entre les ménages, ainsi que les effets qu'entrainent les changements apportés à l'imposition des particuliers et au système de transferts en argent. La BD/MSPS est une base non confidentielle, statistiquement représentative, constituée de données sur plus de 100 000 individus étudiés dans leur contexte familial. Elle contient des renseignements détaillés sur la structure de la famille, les caractéristiques sociales de l'individu, les revenus tirés du marché, les transferts reçus des gouvernements, les impôts sur le revenu. C'est un modèle comptable statique, qui traite chaque individu et chaque famille inscrits. Il calcule les impôts et les transferts à l'aide d'algorithmes qui simulent les programme fiscaux mis en vigueur ou projetés. Nous utilisons ici la Version 8.0 de la BD/MSPS, basée sur des données de recensement de 1996, qui comprend également tous les renseignements sur les lois fiscales applicables en vertu des budgets fédéral et provinciaux pour les années 1985 à 2000, ainsi que des bases de données de rencensement simulées pour les années correspondantes. Dans la présente étude, nous utilisons 2000 comme année de référence. Nos simulations sont faites sur la base des familles de recensement. Une famille de recensement est constituée du chef de famille et de son conjoint (s'il y a lieu), ainsi que de tous les enfants encore non mariés. Le conjoint est une personne liée au chef de famille soit par un mariage, soit par une union de fait. La relation qui existe entre les enfants et leur(s) parent(s) est fondée sur le lien du sang, la tutelle ou l'adoption. Notre définition du revenu familial englobe tous les revenus de marché : salaire; revenu tiré d'un travail autonome (agriculture ou autre); intérêts, dividendes et autres revenus de placement; gains en capital réalisés; revenu de retraite; revenu net d'un loyer; ainsi que tout autre revenu imposable — à quoi s'ajoutent les transferts versés par les gouvernements aux particuliers.

17 En raison de la bonification que le budget de 1998 a apportée à la déduction pour frais de garde d'enfants, la part des avantages fiscaux qui est accaparée par les familles à revenu élevé a sensiblement augmenté de 1997 à 2000. Pour fins de comparaison, voir à ce sujet le tableau 4 de la version originale anglaise de cette étude : Carole Vincent et Frances Woolley, « Taxing Canadian Families : What's Fair, What's Not », Institut de recherche en politiques publiques, *Choices*, vol. 6, n° 5, juillet 2000.

18 Canada, Chambre des communes, *Dans l'intérêt de nos enfants*, 19e rapport du Comité permanent des finances, Sous-comité sur l'équité fiscale et les familles canadiennes, 1999, *http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/36/1/fina/studies/reports/finarp19-f.htm*.

19 Edward J. McCaffery, *Taxing Women, Chicago*, University of Chicago Press, 1997, p. 114. (La traduction est de nous.)

20 « Family Tax Coalition Urges Tax Law Changes », *Faith Today*, mars-avril 1999.

21 Chambre des Communes, *Dans l'intérêt de nos enfants*, *http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/36/1/fina/studies/reports/finarp19-f.htm*.

22 Le « revenu familial net », tel que défini aux fins de la PFCE, est le revenu total moins les déductions, incluant celle pour frais de garde d'enfants.

23 Gordon Cleveland, Morley Gunderson et Douglas Hyatt, « Child Care Costs and the Employment Decisions of Women: Canadian Evidence », *Revue canadienne d'économique*, vol. 29, n° 1, 1996, p. 132-151.

24 La liste des études recensées figure dans Frances Woolley, « Work and Household Transactions: An Economist's View », dans David Cheal, Frances Woolley et Meg Luxton (dir.), *How Families Cope and Why Policymakers Need to Know*, Ottawa, Renouf Publishing, 1998.

25 Voir Robert Baril, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, « La politique familiale : ses impacts et les options », Institut de recherche en politiques publiques, *Choix*, vol. 3, n° 3, décembre 1997. Notons aussi que depuis le 1er janvier 2001, des services de garde au coût de 7 $ par jour sont disponibles pour les parents de la Colombie-Britannique qui utilisent les services de gardes pour leurs enfants d'âge scolaire, avant et après les classes.

26 Observer, par exemple, l'absence de références aux dépenses pour garde d'enfants, dans une étude exhaustive due à Robert Haveman et Barbara Wolfe, « The Determinants of Children's Attainments: A Review of Methods and Findings », *Journal of Economic Literature*, vol. 33, n° 4, 1995, p. 18-29.

27 Canada, Prestations nationales pour enfants, *Rapport d'étape sur la Prestation nationale pour enfants*, 1999, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Approvisionnements, 1999, p. 1. Également disponible sur le site Web à l'adresse suivante : *http://socialunion.gc.ca*.

28 Prestations nationales pour enfants, *Rapport d'étape sur la Prestation nationale pour enfants*, 1999, p. 12.

29 Les chiffres sur les revenus et les transferts sont tirés du *Rapport d'étape sur la Prestation nationale pour enfants*, 1999, p. 11-12. On trouvera un exposé plus complet dans Picot et Myles, *Transferts sociaux, variations dans la structure familiale et faible revenu chez les enfants*.

30 Agence des douanes et revenus du Canada, *Statistiques sur l'impôt des particuliers*, éd. 1999 (Exercice financier 1997), *http://www.ccra-adrc.gc.ca/tax/individuals*.

31 On trouvera plus de détails dans la note 16.

32 Canada, Ministère des Finances, *Prestations fiscales canadiennes pour enfants : mise-à-jour (Budget 1999)*, Ottawa, Ministère des Finances, 1999, *http://www.fin.gc.ca/budget99/pamphf/chilpaf.html*.

33 Frances Woolley, Arndt Vermaeten et Judith Madill, « Ending Universality: the Case of Child Benefits », *Analyse de politiques*, vol. 22, n° 1, 1996, p. 24-39.

34 Calculs basés sur les barèmes de la PFCE en vigueur en juillet 1999 tels qu'illustrés dans la Figure 1. Pour des niveaux de revenus entre 20 921 $ et 27 750 $, il faut un taux de récupération de 11,5 p. 100 pour réduire à zéro le supplément de 785 $ obtenu pour un enfant — et un taux de récupération de 20,1 p. 100 pour réduire à zéro le supplément combiné de 1 370 $ obtenu par une famille de deux enfants.

35 Alan Macnaughton, Thomas Matthew et Jeffrey Pittman, « Stealth Tax Rates: Effective versus Statutory Personal Marginal Tax Rates », *Revue fiscale canadienne*, vol. 46, n° 5, 1998, p. 1029-1066.

36 Jonathan Kesselman, « The Child Tax Benefit: Simple, Fair, Responsive? », *Analyse de politiques*, vol. 19, n° 2,1 993, p. 118. (La traduction est de nous.)

37 Baril, Lefebvre et Merrigan, « La politique familiale ».

38 Certains auteurs, dont Boessenkool (« Putting Tax Policy in Its Place »), parlent d'une *déduction* pour enfants, plutôt que d'une *exemption* pour enfants. Or, il y a ici confusion des termes. Dans l'*exemption*, il s'agit généralement de soustraire à l'impôt une certaine portion de revenu pour reconnaître la situation particulière d'un contribuable (comme, par exemple, la charge d'enfants). Dans la *déduction*, il s'agit généralement de permettre la soustraction du revenu imposable des dépenses particulières que le contribuable a encourues pour gagner un revenu; la déduction pour frais de garde d'enfant est un exemple de ce dernier type de mesure. La *déduction* témoigne que le contribuable qui encourt de telles dépenses, comparé à d'autres contribuables gagnant le même revenu mais n'encourant pas ces dépenses, possède un revenu discrétionnaire inférieur et une moindre capacité de payer des impôts.

39 Voir Kenneth J. Boessenkool et J.B. Davies, *Giving Mom and Dad a Break: Returning Fairness to Families in Canada's Tax and Transfer System, Toronto*, Institut C.D. Howe, 1998; Boessenkool, « Putting Tax Policy in Its Place »; et Chambre des Communes, *Dans l'intérêt de nos enfants*, *http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/36/1/fina/studies/reports/finarp19-f.htm*.

40 En 1997, dans 85 p. 100 des familles à deux revenus, l'homme gagnait plus que la femme. Voir Statistique Canada, *Caractéristiques des familles comptant deux soutiens* (n° 13-215-XIB au catalogue), Ottawa, Statistique Canada, 1999. Également disponible sur le site Web à l'adresse suivante : *http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Families/famil19_f.htm*.

41 Voir J. Andreoni, B. Erard et J. Feinstein, « Tax Compliance », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, n° 2, 1998.

42 Voir Benjamin, Gunderson et Ridell, *Labour Market Economics*.

43 Shelly J. Lundberg, Robert A. Pollak et Terence J. Wales, « Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit », *The Journal of Human Resources*, vol. 32, n° 3, 1997, p. 463.

44 Boessenkool, « Putting Tax Policy in Its Place », p. 165.

45 Chambre des Communes, *Dans l'intérêt de nos enfants*.

46 Chambre des Communes, *Dans l'intérêt de nos enfants*.

47 Baril, Lefebvre et Merrigan, « La politique familiale ».

48 Calculs établis par les auteures. Voir le tableau A1, en annexe.

49 Shelley Phipps, Peter Burton et Lynn Lethbridge, « In and Out of the Labour Market: Long-Term Income Consequences of Interruptions in Paid Work », Department of Economics, Dalhousie University, 1998.

50 Statistique Canada, *Enquête sur la population active* (1998), Ottawa, Statistique Canada, 1998 — données produites par l'Institut de la statistique du Québec, *http://www.sct.gouv.qc.ca/donstat/demograp/famenf/theme6/maj_6_9.htm*.

51 Finn Poschmann et John Richards, « *How To Lower Taxes and Improve Social Policy* », C.D. Howe Institute Commentary, n° 136, Toronto, Institut C.D. Howe, 2000.

52 Compte tenu qu'il y a 7,3 millions d'enfants au Canada et que le crédit réduirait de 340 $ (soit 17 p. 100 de 2 000 $) l'impôt à payer par enfant, le manque à gagner total en impôt fédéral sur le revenu serait de 2 482 milliards $.

53 Boessenkool, « Putting Tax Policy in Its Place ».

54 Voir John Richards, « The Case for Earnings Supplements: The Devil's in the Detail », dans Douglas W. Allen et John Richards (dir.), *It Takes Two : The Family in Law and Finance*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1999.

55 Nicholas Rowe et Frances Woolley, « The Efficiency Case for Universality », *Revue canadienne d'Economique*, vol. 32, n° 2, 1999, p. 613-629; Nicholas Rowe et Frances Woolley, « The Benefits of Universality », *Options politiques*, vol. 20, n° 5, 1999, p. 57-60.

56 Selon les estimations de John Richards, il en aurait coûté environ 5,8 milliards $ pour accorder à toutes les familles une prestation universelle, selon les barèmes de la PFCE en vigueur en juillet 1998. Voir Richards, « The Case for Earnings Supplements ».

57 Baril, Lefebvre et Merrigan, « La politique familiale ».

58 Baril, Lefebvre et Merrigan, « La politique familiale », p. 43.

59 Chambre des communes, *Dans l'intérêt de nos enfants*.

60 On trouvera plus de détails dans Cathal O'Donoghue et Holly Sutherland, *Accounting for the Family : The Treatment of Marriage and Children in European Income Tax Systems*, Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, n° 65, UNICEF, 1998; ainsi que sur le site Web du Gouvernement de la République française à l'adresse suivante : *http://www.finances.gouv.fr/a_votre_service/informations_ptatiques/fiscalité/irpp*.

61 Ceci s'applique à l'échelle d'imposition de 1999. Voir Peter W. Bernstein, *The Ernst and Young Tax Guide*.

62 Voir le site Web du gouvernement de l'Alberta : *http://www.gov.ab.ca/acn/200002/8812.html*. (La traduction est de nous.)

63 Voir le document de l'Alliance canadienne « Tax reduction and tax reform », 2000, p. 23, *http://www.canadianalliance.ca/solution17/backgrounder.doc*.

64 « Family Tax Coalition Urges Tax Law Changes ». (La traduction est de nous.)

65 Voir Statistique Canada, *Gains des hommes et des femmes* (n° 13-217-XIB au catalogue), Ottawa, Statistique Canada, 2000, *http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Labour/labor01a_f.htm*.

66 Boessenkool et Davies, *Giving Mom and Dad a Break* (La traduction est de nous.)

67 Voir Frances Woolley, « For a Radical Redesign of our Tax Treatment of the Family », *Options politiques*, vol. 19, n° 7, 1998, p. 7.

68 Le principe selon lequel toutes les sources de revenu doivent être soumises à l'impôt remonte fort loin; il est étroitement lié à la définition du revenu exhaustif, telle que donnée par Haig-Simon. On trouvera là-dessus un bref aperçu historique dans G.C. Ruggeri et Carole Vincent, *An Economic Analysis of Income Tax Reform*, Aldershot, Ashgate, 1998, chap. 6.

69 Isabella Bakker, , « Travail non rémunéré et macroéconomie : Nouveau débats, nouveaux outils d'intervention », Ottawa, Condition féminine Canada, 1998, *http://www.swc-cfc.gc.ca/publish/textf.html*.

70 Nations Unies, *Valuation of Household Production and the Satellite Accounts*, Saint-Domingue, République Dominicaine, UN INSTRAW, 1996.

71 Voir Statistique Canada, *Gains des hommes et des femmes*.

72 Voir Statistique Canada, *Enquête sociale générale, cycle 12 — L'emploi du temps, 1998* (n° 12C0016 au catalogue), Ottawa, Statistique Canada, 1999.

73 Voir Chris Jackson, « Mesure et évaluation du travail non rémunéré des ménages », dans *Tendances sociales canadiennes* (n° 11-008-XPF au catalogue), Ottawa, Statistique Canada, 1996.

74 Voir Conseil canadien du statut de la femme, *Vers un cadre d'évaluation de l'incidence du travail non rémunéré sur les politiques*, Condition féminine Canada, 1995, *http://www.swc-cfc.gc.ca/publish/textf.html*.

75 Mothers are Women, *When Women Count: Resource Manual on Unpaid Work*, Ottawa, 1999, p. 32.

76 La méthode du coût de renonciation et celle du coût de remplacement peuvent toutes deux entrainer une surestimation de la valeur du travail domestique. Dans le cas de la première méthode, la distorsion peut venir d'un biais d'auto-sélection : les femmes susceptibles de trouver un salaire supérieur à la moyenne choisiront vraisemblablement d'entrer sur le marché du travail; tandis que les femmes susceptibles de trouver un salaire inférieur à la moyenne choisiront plutôt de rester à la maison. Par conséquent, la moyenne des revenus que les femmes tirent du marché du travail peut nous amener à surestimer le coût de renonciation de la production domestique. La méthode du coût de remplacement peut, elle aussi, donner lieu à une surestimation si on y inclut certains coûts (frais de déplacement, par exemple) qui pourraient être évités si les tâches concernées étaient exécutées à domicile.

77 En raison du caractère progressif du système d'impôt sur le revenu, ce différentiel dans les impôts à payer selon le type de famille serait plus élevé pour les revenus supérieurs.

78 Chambre des communes, *Dans l'intérêt de nos enfants*.

79 *M. c. H.*, [1999] 2, Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada, 3.

80 Carole Pateman, *The Sexual Contract*, Cambridge, Polity Press, 1998.

81 Voir Statistique Canada, *Caractéristiques des familles comptant deux soutiens*.

82 Dominique Meunier, Paul Bernard et Johanne Boisjoly, « La jeunesse éternelle ? Des changements dans les modes de vie des jeunes », dans Miles Corak (dir.), *Les marchés du travail, les institutions sociales et l'avenir des enfants au Canada*.

Summary

Les familles canadiennes et le fisc : une question d'équité

Carole Vincent et Frances Woolley

Does the way Canada taxes families need changing? Is the current system fair and efficient? What are the options for reform? This study provides answers to these complex questions through a comprehensive analysis of the main issues surrounding taxation and the family. Authors Carole Vincent, research director at IRPP, and Frances Woolley, associate professor of economics at Carleton University, look at the parameters and structure of tax provisions that affect Canadian families and the implicit policy choices involved, and propose options for reform. They argue that, while Canada's tax system does many things right, significant improvements could be made to ensure more efficient and equitable treatment of all families with children. In their view, the immediate priority for change is the reinstatement of a universal child benefit.

To support their conclusions, Vincent and Woolley provide an in-depth evaluation of three major aspects of the taxation of families: (1) the treatment of the costs of childcare incurred by all parents, regardless of their choice of arrangements; (2) the recognition of the responsibilities for raising children; and (3) the issue of family- versus individual-income-based taxation.

Regarding the treatment of childcare costs, Vincent and Woolley argue in favour of maintaining the Child Care Expense Deduction (CCED). Deductibility creates a tax system that is neutral with respect to home-provided and purchased childcare and does not discriminate between single- and dual-earner couples. The authors argue that since parent-provided childcare is not taxed, the income earned to replace parent-provided care with other care also should not be taxed. This is precisely what the CCED does. Moreover, they show that those who claim the CCED is unfair considerably overstate the actual tax benefits this provision gives to parents who choose purchased childcare arrangements.

The Canada Child Tax Benefit (CCTB) is the single most important tax programme directed at families with children. However, it is meant to be the main instrument to fight child poverty and is phased out for higher-income families. Its introduction in 1993 was accompanied by the elimination of family allowances, the refundable child tax credit and the non-refundable dependant credit. While Vincent and Woolley recognize that the current CCTB does deliver a reasonable level of transfers to low-income parents, they argue that it has created significant inequities between families with children and those without children. The authors recommend converting the CCTB into a universal benefit, as this is the only policy option that fixes the two most important problems with Canada's tax treatment of families. First, it restores fairness since it guarantees to all parents some recognition of the responsibilities and costs of raising children, acknowledging that a family with children requires more resources than one without to achieve the same standard of living. Second, it reduces the high effective marginal tax rates faced by low-income families with children that result from benefits being clawed back as income increases. Moving to universal child benefits could lower effective tax rates by as much as 25 percentage points for those families with incomes between $25,000 and $30,000.

Finally, the authors review the arguments put forward by critics of Canada's current tax treatment of the family who compare single-earner and dual-earner families with the same total income and argue that the greater tax paid by single-earner families is unfair. In this area, the authors show that the issues involved are not that simple. They assess income splitting provisions and family- versus individual-income-based taxation systems. They argue in favour of the current individually-based system since a family-based system that failed to take into account elements such as the value of the goods and services provided by stay-at-home parents would actually give rise to further inequities across families.

Résumé

Les familles canadiennes et le fisc : une question d'équité

Carole Vincent et Frances Woolley

Faut-il changer le mode d'imposition des familles au Canada ? Le système actuel est-il juste et efficace ? S'il ne l'est pas, quels changements doit-on privilégier ? À partir d'une analyse exhaustive des principales questions liées à la fiscalité des familles, la présente étude répond à ces questions complexes. Les auteures, Carole Vincent, directrice de recherche à l'IRPP, et Frances Woolley, professeure d'économique à l'Université Carleton, étudient toutes les dispositions du système fiscal qui touchent les familles canadiennes, analysent les choix politiques sous-jacents à ce système et proposent des options de réforme. Elles soutiennent que des changements importants pourraient être apportés pour assurer une aide fiscale aux familles plus efficace et plus équitable, même si le système actuel est adéquat à bien des égards. Ainsi, selon les auteures, il est grand temps de réintroduire une aide fiscale universelle aux familles.

Sur la façon dont sont traités les coûts inhérents à la garde d'enfants, Vincent et Woolley prônent le maintien de la déduction pour frais de garde d'enfants. La déductibilité crée un système d'imposition qui est neutre, c'est-à-dire qu'il ne favorise ni la garde par les parents ni la garde en services de garde. Elle a donc l'avantage d'éliminer toute discrimination entre les ménages à un seul revenu et les ménages à deux revenus. Puisque les services de garde fournis par le parent à la maison ne sont pas imposables, la portion de revenu gagné par un parent qui sert à payer les services de garde ne devrait pas non plus être imposée. Les auteures montrent que c'est précisément l'objectif atteint par la déduction pour frais de garde. Elles montrent également que ceux qui voient une injustice dans la déductibilité des frais de garde d'enfants exagèrent grandement les avantages fiscaux que cette disposition confère effectivement aux parents qui y recourent.

La Prestation fiscale pour enfants (PFE) est le plus important programme d'aide fiscale aux familles. Cependant, il vise aussi à lutter contre la pauvreté chez les enfants et les bénéfices versés sont réduits pour les familles à revenus plus élevés. Avec l'introduction de la PFE en 1993, le gouvernement fédéral a aboli les allocations familiales, de même que le crédit d'impôt non-remboursable pour enfant à charge et le crédit d'impôt remboursable pour enfant. Vincent et Woolley reconnaissent que la PFE fournit un niveau raisonnable de transferts en faveur des familles à faibles revenus avec enfants. Cependant, elle a donné lieu à d'importantes iniquités entre les familles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas. Les auteures recommandent donc la réintroduction d'une aide fiscale universelle puisque c'est le seul moyen de pallier les deux principaux problèmes de l'aide fiscale accordée aux familles canadiennes. Primo, on restaurerait l'équité entre les familles : en reconnaissant les responsabilités et coûts encourus par tous les parents pour élever leurs enfants, on admettrait que, pour avoir accès au même niveau de vie, une famille avec enfants requiert des ressources financières plus élevées qu'une famille sans enfant. Secondo, on réduirait, pour les familles à faibles revenus, les taux marginaux effectifs d'imposition très élevés actuellement en vigueur. Ces taux élevés résultent de ce que les bénéfices versés aux familles en vertu de la PFE sont graduellement récupérés par le fisc à mesure que le revenu familial augmente. Une aide fiscale universelle pourrait réduire de près de 25 points de pourcentage les taux marginaux effectifs auxquels font face les familles gagnant des revenus variant entre 25 000 $ et 30 000 $.

Enfin, les auteures étudient l'argument des tenants d'une fiscalité basée sur le revenu familial, voulant que le système actuel, fondé sur le revenu individuel, est inéquitable parce que des familles gagnant le même revenu total ne versent pas les mêmes impôts selon qu'elles appartiennent à un ménage à un seul revenu ou à un ménage à deux revenus. En ce domaine, les auteures soutiennent que les enjeux ne sont pas si simples. En passant en revue les dispositions fiscales relatives au partage du revenu familial et en comparant un système d'imposition fondé sur le revenu familial à celui fondé sur le revenu individuel, les auteures recommandent le maintien du système actuel. Elles soutiennent qu'une fiscalité fondée sur le revenu familial qui ne tiendrait pas compte du partage des biens et services qui sont fournis par le parent qui reste à la maison introduirait, en réalité, une source additionnelle d'injustice entre les familles.